3 1761 11970503 6

CA1 XC 33
-J96

Government Publications

Canada. Parliament. House of Commons. Standing Committee on Justice and legal affairs.

Minutes of proceedings and evidence.

1969/70

28th parliament. 2nd session

no. 17 - 33


Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

https://archive.org/details/31761119705036

Government Publications

4 HC

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE

HOUSE OF COMMONS

Second Session
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la
vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE
ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT
DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET
TÉMOIGNAGES

LIBRARY
MAR 31 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

No. 17

THURSDAY, APRIL 9, 1970

LE JEUDI 9 AVRIL 1970

Respecting the

BILL C-29,
An Act respecting Canada Day

Concernant le

BILL C-29,
Loi concernant la fête du Canada

Including

EIGHTH REPORT TO THE HOUSE

Y compris le

HUITIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir Procès-verbal)

21741—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

Vice-Chairman M. Paul M. Gervais *Vice-président*

and Messrs. et MM.

Alexander,
Blair,
[1] Brewin,
Deakon,
Fortin,
Gibson,
Gilbert,
Hogarth,
MacEwan,
MacGuigan,
Marceau,
Marchand (*Kamloops-Cariboo*),
McCleave,
[2] Macquarrie,
Murphy,
Schumacher,
Sullivan,
Yewchuk—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

Pursuant to S.O. 65 (4) (*b*)—

[1] Replaced Mr. Thomson (*Battleford-Kindersley*) on April 8, 1970.

[2] Replaced Mr. McQuaid on April 9, 1970.

Conformément à l'article 65 (4) *b*) du Règlement—

[1] Remplace M. Thomson (*Battleford-Kindersley*) le 8 avril 1970.

[2] Remplace M. McQuaid le 9 avril 1970.

REPORT TO THE HOUSE

WEDNESDAY, April 15, 1970.

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Pursuant to its Order of Reference of Tuesday, February 17, 1970, your Committee has considered Bill C-29, An Act respecting Canada Day, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 1

Substitute the words *"Confederation Day"* for the words *"Canada Day"* in lines 4 and 5.

Clause 2

Substitute the words *"Confederation Day"* for the words *"Canada Day"* in line 8.

Clause 3

Substitute for Clause 3 the following clause:

Legal holiday

"3. Throughout Canada the first day of July shall be a legal holiday and shall be kept and observed as such, except that in any year when the first day of July falls on a Sunday, the second day of July shall, in lieu thereof, be a legal holiday and be kept and observed as such."

Add, immediately after Clause 3, the following clause:

References in other enactments and documents

"4. Wherever in any other Act or in any rule, order, regulation, by-law or proclamation made or issued thereunder or any contract, lease or other document made pursuant thereto, reference is made to *"Dominion Day"*, there shall in each and every case, unless the context otherwise requires, be substituted a reference to "the day fixed

RAPPORT À LA CHAMBRE

LE MERCREDI 15 avril 1970

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du mardi 17 février 1970, le Comité a étudié le Bill C-29, Loi concernant la fête du Canada, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes:

Article 1

Substituer les mots «*fête de la Confédération*» aux mots «*fête du Canada*», à la ligne 5.

Article 2

Substituer les mots «*fête de la Confédération*» aux mots «*fête du Canada*», à la ligne 8.

Article 3

Substituer à l'article 3, l'article qui suit:

Fête légale

«3. Dans tout le Canada, le premier juillet est un jour de fête légale et est observé comme tel; toutefois, lorsque le premier juillet est un dimanche, le deux juillet sera jour de fête légale et sera observé comme tel, au lieu du premier juillet.»

Ajouter, immédiatement après l'article 3, l'article suivant:

Mention dans d'autres textes législatifs et documents

«4. Lorsque, dans d'autres lois ou dans des règles, ordonnances, règlements ou proclamations établis en vertu de ces lois ou dans des contrats, baux ou autres documents faits en conformité de ces actes, mention est faite de la «*fête du Dominion*», cette dernière expression doit, dans tous les cas, être remplacée par une mention du

21741—1½

by the *Confederation Day Act* as a legal holiday"."

and renumber the present Clause 4 as Clause 5.

Title

Substitute the words *"Confederation Day"* for the words *"Canada Day"*.

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-29, as amended.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 14 and 17*) is tabled.

Respectfully submitted,

«jour fixé par *la Loi sur la fête de la Confédération* comme fête légale», sauf exigence contraire du contexte.»

et renuméroter le présent article 4, qui devient l'article 5.

Titre

Substituer les mots «*fête de la Confédération*» aux mots «*fête du Canada*».

Le Comité a demandé que le Bill C-29 soit réimprimé, tel que modifié.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à ce Bill (*fascicules N^os^ 14 et 17*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
DONALD R. TOLMIE,
Chairman

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, April 9, 1970.
(27)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 11.12 a.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Alexander, Blair, Deakon, Gervais, Gibson, Hogarth, MacGuigan, Macquarrie, Marceau, McCleave, Murphy, Schumacher, Sullivan, Tolmie—(14).

Also present: Mr. Robinson, M.P.

Witnesses: Mr. Brown, M.P., Sponsor of Bill C-29; Dr. C. P. Wright, retired university professor.

The Committee resumed consideration of Clause 2 of Bill C-29, An Act respecting Canada Day.

Mr. Schumacher raised a point of order to the effect that the Committee should not come to any final conclusions on Bill C-29 at this day's meeting. After discussion, the Chairman indicated that the point of order could not be accepted.

On a point of order, Mr. Hogarth gave details regarding the Royal Titles.

It was agreed that a letter dated April 8, 1970, from Dr. C. P. Wright to the Chairman of the Committee, be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*see Appendix C*). *It was also agreed* that Dr. Wright be asked to appear before the Committee. Dr. Wright commented on his letter; he was thanked for his contribution.

It was moved by Mr. Hogarth,

—That Bill C-29 be amended by the substitution of the words "*Confederation Day*" for the words "*Canada Day*" in Clause 2, line 8; and that consequential

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 9 avril 1970.
(27)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit ce matin à 11h 12. Le Président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Alexander, Blair, Deakon, Gervais, Gibson, Hogarth, MacGuigan, Macquarrie, Marceau, McCleave, Murphy, Schumacher, Sullivan, Tolmie—(14).

Autre député présent: M. Robinson.

Témoins: M. Brown, député parrain du Bill C-29; Dr C.P. Wright, professeur d'université, retraité.

Le Comité reprend l'étude de l'article 2 du Bill C-29, Loi concernant la fête du Canada.

M. Schumacher formule l'objection que le Comité ne devrait pas se prononcer sur le Bill C-29 à la séance d'aujourd'hui. Après discussion, le président remarque que l'objection ne peut être acceptée.

M. Hogarth donne des détails concernant les titres royaux après un appel au Règlement.

Il est convenu que la lettre du 8 avril 1970, du Dr C.P. Wright au président du Comité, sera imprimée en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (*voir appendice C*). *Il est également résolu* que le Dr Wright sera appelé à comparaître devant le Comité. Le Dr Wright fait quelques commentaires sur la lettre; on le remercie de sa contribution.

M. Hogarth propose,

—Que le Bill C-29 soit modifié par la substitution des mots «*fête de la Confédération*» aux mots «*fête du Canada*» à l'article 2, ligne 8; et que soient apportées les

amendments be made in Clause 3, line 10, in Clause 1, lines 4 and 5 and in the title of the Bill.

Mr. Brown made comments.

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted* on the following division: YEAS—7; NAYS—6.

It was then moved by Mr. Blair,

—That further consideration of Clause 2 be deferred for one month.

After debate thereon, the question being put on the said motion, it was negatived on the following division: YEAS—5; NAYS—8.

And the question being put on Clause 2, as amended, *it carried* on the following recorded divisions: YEAS—Messrs. Alexander, Deakon, Gervais, Gibson, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McCleave, Murphy, Sullivan—(10); NAYS—Messrs. Blair, Macquarrie, Schumacher—(3).

The Chairman called Clause 3, as previously amended, and Mr. MacGuigan moved,

—That Bill C-29 be amended by substituting for Clause 3 the following clause:

Legal holiday

"3. Throughout Canada the first day of July shall be a legal holiday and shall be kept and observed as such, except that in any year when the first day of July falls on a Sunday, the second day of July shall, in lieu thereof, be a legal holiday and be kept and observed as such."

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted* on the following division: YEAS—9; NAYS—4.

Clause 3, as amended, carried.

It was then moved by Mr. MacGuigan,

—That Bill C-29 be amended by adding, immediately after Clause 3, the following clause:

modifications qui s'ensuivent à l'article 3, ligne 10, à l'article 1, ligne 5 ainsi qu'au titre du Bill.

M. Brown fait quelques observations.

Après discussion, la motion sur l'amendement proposé, est mise aux voix et adoptée sur division: en faveur—7; contre—6.

M. Blair propose ensuite,

—Que l'étude plus poussée de l'article 2 soit retardée d'un mois.

Après discussion, la motion mise aux voix est rejetée sur division: en faveur—5; contre—8.

La motion concernant l'article 2 modifié, est mise aux voix et adoptée sur division, comme suit: en faveur—MM. Alexander, Deakon, Gervais, Gibson, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McCleave, Murphy, Sullivan—(10); contre—MM. Blair, Macquarrie, Schumacher—(3).

Le président met en discussion l'article 3, tel que modifiée précédemment, et M. MacGuigan propose,

—Que le Bill C-29 soit modifié en substituant l'article 3 par ce qui suit:

Fête légale

«3. Dans tout le Canada, le premier juillet est un jour de fête légale et est observée comme tel; toutefois, lorsque le premier juillet est un dimanche, le deux juillet sera jour de fête légale et sera observé comme tel, au lieu du premier juillet.»

Après discussion, la motion sur l'amendement proposé, est mise aux voix et adoptée sur division: en faveur—9; contre—4.

L'article 3 amendé est adopté.

M. MacGuigan propose ensuite,

—Que le Bill C-29 soit modifié, en ajoutant immédiatement après l'article 3, l'article suivant:

References in other enactments and documents

"4. Wherever in any other Act or in any rule, order, regulation, by-law or proclamation made or issued thereunder or any contract, lease or other document made pursuant thereto, reference is made to "*Dominion Day*", there shall in each and every case, unless the context otherwise requires, be substituted a reference to "the day fixed by the *Confederation Day Act* as a legal holiday"."

Mention dans d'autres textes législatifs et documents

«4. Lorsque, dans d'autres lois ou dans des règles, ordonnances, règlements ou proclamations établis en vertu de ces lois ou dans des contrats, baux ou autres documents faits en conformité de ces actes, mention est faite de la «*fête du Dominion*», cette dernière expression doit, dans tous les cas, être remplacée par une mention du «jour fixé par *la Loi sur la fête de la Confédération* comme fête légale», sauf exigence contraire du contexte.»

and by renumbering the present Clause 4 as Clause 5.

et en rénumérant le présent article 4, qui devient l'article 5.

The question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

La motion sur l'amendement proposé, *est mise aux voix et adoptée.*

The new Clause 4 carried.

Le nouvel article 4 est adopté.

Clause 5, as renumbered, carried.

L'article 5, renuméroté, est adopté.

Clause 1, as previously amended, carried.

L'article 1, tel qu'amendé précédemment, est adopté.

The title, as previously amended, carried, on division.

Le titre, tel qu'amendé précédemment, est adopté, sur division.

The Bill, as amended, carried, on division.

Le Bill, tel qu'amendé, est adopté sur division.

It was agreed that Bill C-29 be reported, with amendments.

Il est résolu de faire rapport du Bill C-29, tel que modifié.

It was agreed that the Committee order a reprint of Bill C-29 as amended.

Il est résolu que le Comité ordonne la réimpression du Bill C-29, tel que modifié.

At 12.18 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 12h 18 de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Texte*]

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, April 9, 1970

• 1113

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum.

Mr. Schumacher: Mr. Chairman, I would like to raise a point of order.

When this matter was last before the Committee on March 12 Mr. Blair made some remarks about this Bill proceeding without too much public knowledge. I supported him in his view at that time, and I would suggest that it is still proceeding on that basis because the Minutes and Proceedings of the meeting of that day were distributed on March 26, the day Parliament rose for the Easter recess. The Committee met again on the Monday after the recess.

I would submit that the public at large should have an opportunity of digesting the Proceedings of this Committee on March 12, and they cannot do so because there has not been sufficient opportunity given. It may be pointed out that the press covered that meeting of March 12. I saw the report of the Proceedings that day. However, I find that a great number of people sometimes do not see one insertion of news, whether it be in the newspaper, on television or over the radio. I still believe that the status of this bill in the legislative process is not generally known, and I feel that this Committee should not come to any final conclusions on this bill today.

I understand that a Mr. Wright wants to testify. I do not know whether he is testifying today. In any event I do not think this Committee should come to a final conclusion on this bill today and I would so move, if that is in order.

• 1115

The Chairman: Is there any comment on this point of order?

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, if we wait for the West Coast newspapers to publish an account of this or any other bill we might wait an awful long time, because there has been a newspaper strike there for some

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 9 avril 1970

Le président: Messieurs, nous sommes en nombre.

M. Schumacher: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

La dernière fois que le Comité a étudié cette question, le 12 mars, M. Blair a fait remarquer que le public n'était pas très au courant du bill. Je l'ai appuyé à ce moment et je dirais que la situation demeure la même parce que les procès-verbaux et témoignages de la réunion de ce jour-là ont été distribués le 26 mars, jour où le Parlement a ajourné pour les vacances de Pâques. Le Comité s'est réuni de nouveau le lundi, après les vacances.

Il me semble que l'on devrait donner au public l'occasion de prendre connaissance des procès-verbaux de cette réunion du 12 mars, parce qu'ils n'ont pas eu l'occasion d'en prendre connaissance. Les journaux ont parlé de la réunion du 12 mars. J'ai vu les procès-verbaux ce jour. Je trouve que les gens ne sont souvent pas au courant des nouvelles, qu'on en parle dans les journaux, à la télévision ou à la radio. En général, on ne connaît pas très bien les mesures législatives que comporte le projet de loi. A mon avis, le Comité ne devrait pas tirer de conclusions aujourd'hui.

Je crois comprendre qu'un certain M. Wright veut témoigner. Je ne sais pas s'il témoignera aujourd'hui. En tout cas, je ne trouve pas que le Comité devrait en venir à une conclusion au sujet du bill, et c'est ce que je voudrais proposer, si le Règlement le permet.

Le président: Y a-t-il des commentaires à ce sujet?

M. Hogarth: Monsieur le président; si nous attendons que les journaux de la Côte du Pacifique donne un compte rendu de ce bill ou de tout autre bill, nous pourrons attendre longtemps, parce qu'il y a une grève des jour-

[*Text*]

months now. I cannot see delaying the business of Parliament merely because a particular bill has not been circulated in public. I think we should proceed. It has been referred to the Committee, it is within our terms of reference, and I think we should go ahead.

The Chairman: Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Mr. Chairman, if we decided in connection with all bills to wait until public opinion had formed and been passed on to Committee members, we would delay greatly our legislation. I think we have a duty to proceed. The matter will be debated in the House, if the report is favourable, and there will be plenty of opportunity at that stage for publicity to be given it. I think we should proceed with it.

The Chairman: Mr. Macquarrie.

Mr. Macquarrie: Mr. Chairman, I would like to support what Mr. Schumacher has suggested. I do not want to make a personal reference to other members but I noted in the press of this area a letter—I believe it was from Mr. Blair—which struck me as being a very good approach to the representational role of a member. I am sure that his comments have stimulated interest. I am still getting some letters from the public. I am not important enough, you know, to be weighing or counting great piles of letters but I am surprised at the number of people who, having read the debate in *Hansard* and having reflected a bit, are wondering if there is not room for a little more discussion, and a little more thought.

I would like to hear from Mr. Wright and others who would be interested in coming before us. I think we should do everything, as representatives of the people, to try and stimulate and be sensitive to popular opinion.

The Chairman: Mr. Deakon.

Mr. Deakon: Thank you, Mr. Chairman. I have just one query after listening to this point of order and the discussion that followed. Is it not one of the responsibilities and duties of an elected representative to see to it that his constituents are informed about proposed legislation? I brought up this question of Canada Day in a circular I sent out about nine months ago and, as far as I am concerned, I think my constituents are aware of what is taking place. I have not had too many calls or correspondence on it.

The Chairman: Gentlemen, this point was brought up at the last meeting before Easter

[*Interpretation*]

naux dans cette région depuis quelques mois. Je ne vois pas de raisons de retarder le travail du Parlement simplement parce que le public n'est pas au courant d'un bill particulier. A mon avis, nous devrions continuer. On a demandé au Comité d'étudier le bill et nous devrions en poursuivre l'étude.

Le président: Monsieur Gibson.

M. Gibson: Monsieur le président, si nous attendions que le public se forme une opinion au sujet des projets de loi et que les membres du Comité soient au courant de cette opinion, nous retarderions de beaucoup l'adoption du bill. C'est notre devoir de continuer. La question sera discutée en Chambre, et si le rapport est favorable, il y aura un grand nombre d'occasions de faire de la publicité à ce sujet. A mon avis, nous devrions poursuivre.

Le président: Monsieur Macquarrie.

M. Macquarrie: Monsieur le président, je veux appuyer la proposition de M. Schumacher. Je ne veux pas faire d'allusion aux observations personnelles faites par d'autres députés, mais j'ai lu dans la presse de la région une lettre provenant, je crois, de M. Blair, dans laquelle il abordait très intelligemment le rôle de représentation du député. Je suis certain que ses commentaires ont stimulé l'intérêt. Je reçois encore des lettres du public. Je ne suis pas assez important pour compter un grand nombre de lettres mais je suis surpris du nombre de gens qui, après avoir lu les délibérations dans le *Hansard* et avoir réfléchi un peu, se demandent s'il n'y a pas lieu de discuter et de penser un peu plus longuement.

J'aimerais entendre M. Wright et d'autres qui pourrait être intéressés à paraître devant nous. Je pense que nous devrions faire l'impossible, à titre de représentants du peuple, pour éveiller l'opinion populaire et tâcher d'y demeurer sensible.

Le président: Monsieur Deakon.

M. Deakon: Merci, monsieur le président. J'ai une seule question à ce sujet. N'incombe-t-il pas aux représentants élus de renseigner leurs commettants sur les lois que l'on se propose d'adopter? J'ai moi-même soulevé la question de la fête du Canada dans une circulaire que j'ai envoyée il y a environ 9 mois et je pense que mes électeurs sont au courant de ce qui se passe. Je n'ai pas reçu un grand nombre d'appels ou de lettres à ce sujet.

Le président: Messieurs, lors de la dernière réunion avant Pâques, la question a été soule-

[*Texte*]

by Mr. Blair. Actually, we were ready to pass the bill at that time. I thought Mr. Blair had a valid point. It was a very important bill. I felt that perhaps Committee members had not given it proper consideration. So we decided in our wisdom to wait until after the recess. We have done that. It has been publicized in the newspapers. I have received letters on it.

I think the main point is how Committee members themselves feel after hearing the pros and cons from their constituents. I believe that the Committee members by now more or less have made up their own minds. They have had the advantage of representations. In the interests of efficiency and of getting the work before Parliament through, I think we should proceed this morning.

• 1120

Mr. Blair: Mr. Chairman, since my name was mentioned may I comment?

I went to my constituency rather vigorously on this. I think Mr. Deakon is quite right—that where we feel that the public should be advised of an important issue, it becomes our duty to take it to the public. I have done this and have satisfied myself that so far as my constituents are concerned it has been taken to them, and at the proper time I will speak on the results. From my own standpoint, I am ready to proceed.

The Chairman: I am afraid, Mr. Schumacher, I cannot allow the point of order.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I have a second point of order. During the evidence of Dr. Forsey I was referring to a statute where the title of Her Majesty had been changed and I was not too sure how it had come about.

It has been drawn to my attention that that was done by Chapter 9 of the Statutes of Canada in 1952 and 1953, so that the title of Her Majesty reads:

> "Elizabeth the Second, by the Grace of God of the United Kingdom, Canada and Her other Realms and Territories Queen, Head of the Commonwealth, Defender of the Faith".

That was when that change took place, and I just draw the attention of the Committee to this. It was assented to in 1953.

[*Interprétation*]

vée par M. Blair. En réalité, nous étions prêts à adopter le bill à ce moment-là. J'ai pensé que l'idée de M. Blair était bonne. Le projet de loi est très important. Je me suis dit que les membres du Comité n'avaient peut-être pas étudié assez sérieusement. Nous avons donc décidé d'attendre après les vacances. On en a parlé dans les journaux et j'ai reçu des lettres à ce sujet.

Il s'agit surtout de savoir quelles sont les opinions des députés maintenant qu'ils connaissent les idées de leurs commettants. Je pense que les membres du Comité ont maintenant plus ou moins pris leur décision. Ils ont pu faire des observations. Si nous voulons que le travail se fasse, il nous faudrait poursuivre ce matin.

M. Blair: Monsieur le président, puisqu'on a mentionné mon nom, puis-je faire un commentaire?

J'ai vraiment pris des mesures pour que mes commettants soient bien renseignés. A mon avis, M. Deakon a raison quand il dit que le public devrait être au courant de questions importantes. C'est à nous de les renseigner. Je l'ai fait, et je vous en donnerai les résultats en temps et lieu. Je suis moi-même prêt à poursuivre.

Le président: Je regrette, monsieur Schumacher, je ne saurais accepter votre rappel au Règlement.

M. Hogarth: Monsieur le président, j'en appelle au Règlement. Après que M. Forsey eut présenté son témoignage, j'ai parlé d'un statut dans lequel le titre de Sa Majesté avait été changé et je ne sais trop comment ce changement a été effectué.

On m'a signalé que ce changement figurait au chapitre 9 des Statuts du Canada, 1952-1953, de sorte que le titre de Sa Majesté se lit ainsi.

> «Elizabeth Deux, par la grâce de Dieu, Reine du Royaume-Uni, du Canada et de ses autres royaumes et territoires, Chef du Commonwealth, Défenseur de la Foi.»

C'est à cette époque que ce changement a été ordonné je voulais simplement le signaler aux membres du comité. C'est en 1953 que ce changement a été approuvé.

[*Text*]

The Chairman: Gentlemen, we are on Clause 2. Are there any further questions to Mr. Brown on Clause 2?

Mr. McCleave: We have Mr. Wright's letter. I take it this will be printed as part of the proceedings today?

The Chairman: Yes, I would be pleased to do that.

Mr. McCleave: But there is no intention to call him as a witness?

The Chairman: We discussed the question of witnesses and it was the feeling of the subcommittee that it would not serve any useful purpose. The issue is fairly clear cut. It is a matter really of expression of opinion, whether you would want the day changed from Dominion Day to Canada Day, whether it should be the first Monday in July.

It is not a great complex subject and if we open the doors to one witness, then we have no right to refuse it to others. Now, I have submitted to the...

Mr. McCleave: But he has shown an interest and I understand that the gentleman over there is Mr. Wright. He has shown up. I do not know about the other gentleman here, whether he would like to be heard on it or not. It seems to me if a witness does come, we should give him the courtesy of a hearing. I take it nobody else has asked to appear before us.

Mr. Deakon: I agree. I would also let them appear if they were here.

The Chairman: Is it the wish of the Committee?

Mr. Gervais: As I read Mr. Wright's letter in asking permission to appear before the Committee I think he is also expressing his opinions which are in substance what he will say if he does testify.

Mr. McCleave: I have no questions for him, Mr. Chairman, but it seems to me as he has shown an interest and has come up here we should at least give him an opportunity to be heard.

Some hon. Members: Hear, hear.

The Chairman: If this is the wish of the Committee we can call Mr. Wright at this time. Yes, Mr. Wright.

[*Interpretation*]

Le président: Messieurs, nous sommes en train d'étudier l'article 2. Avez-vous d'autres questions à poser à M. Brown au sujet de l'article 2?

M. McCleave: Nous avons reçu la lettre de M. Wright qui sera imprimée comme appendice aux délibérations d'aujourd'hui, si je ne m'abuse?

Le président: En effet, je serais heureux de le faire.

M. McCleave: N'est-il pas question de l'inviter à comparaître comme témoin?

Le président: Nous avons discuté de la question des témoins et les membres du sous-comité sont d'avis qu'il n'est pas nécessaire de le faire. La question est assez bien tranchée. La question de changer le nom de cette fête de Jour du Dominion à Jour du Canada et de décider que cette fête se tiendra le premier lundi en juillet, est matière à opinion personnelle.

Ce n'est pas un sujet très complexe et si nous ouvrons la porte à un témoin, nous n'avons alors aucun droit de refuser d'entendre les autres. J'ai dit au...

M. McCleave: Mais il a manifesté de l'intérêt et je crois que le monsieur là-bas est M. Wright. Il se joint à nous aujourd'hui. Je ne sais trop si l'autre personne qui est avec lui aimerait comparaître aussi. A mon avis, si un témoin prend la peine de venir ici, nous devrions tout au moins être assez courtois et lui donner l'occasion de se faire entendre. On m'a laissé entendre que personne d'autre n'avait demandé à comparaître devant nous.

M. Deakon: Puisqu'ils sont ici, je suis d'accord avec vous, nous devrions les entendre.

Le président: Les membres du Comité sont-ils du même avis?

M. Gervais: M. Wright, dans la lettre que j'ai en main en ce moment, demande la permission de comparaître devant le Comité et exprime aussi d'ailleurs ses opinions qui, en substance, sont ce qu'il dira si nous lui donnons l'occasion de témoigner.

M. McCleave: Je n'ai aucune question à lui poser, monsieur le président, mais à mon avis, puisque M. Wright a démontré beaucoup d'intérêt et qu'il a pris la peine de venir ici, nous devrions du moins lui donner l'occasion de présenter son témoignage.

Des voix: Bravo!

Le président: Si le Comité le désire, nous pouvons donc maintenant donner la parole à M. Wright. Oui, monsieur Wright.

[*Texte*]

Mr. C. P. Wright (Private Citizen, Retired): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Sir, would you identify yourself, your background and your profession.

Mr. Wright: I am a retired university teacher. I might mention Mr. Macquarrie and I were colleagues at one time at the University of New Brunswick. I have taught at other Canadian universities and also in the United States and at Oxford in England.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Wright: You have already received a copy of the letter I addressed to the Chairman yesterday.

There is one thing I should like to add to that from some reference I made this morning. It occurred to me that the letter that I presented to the Committee refers to Dominion proclamation of 1869 and to a newspaper article in the *Daily Globe* of Toronto of 1869.

I thought I had better go back to the National Library to look at the *Daily Globe* of 1868, and I found that then, apparently in 1868 a proclamation had been issued in Ottawa naming July 1 as a public holiday, the very first anniversary of Confederation.

What was still more interesting was that the Mayor of Toronto in his proclamation issued it under the heading "Confederation Day." In other advertisements in the paper describing July 1 as a public holiday the heading was always Dominion Day, so that term goes right back to the very first anniversary of Confederation, and not merely the second anniversary as I had mentioned in my letter.

Is there anything more you would like me to say, sir?

The Chairman: I do not think so, sir. Any questions?

Mr. Hogarth: I think we are very indebted to Mr. Wright for the information he has given us in his letter. I appreciate it very much myself.

• 1125

The Chairman: On behalf of the Committee I would like to thank you for your presentation and also for the contents of your letter. It was most helpful. Thank you, very much.

[*Interprétation*]

M. C. P. Wright (citoyen retraité): Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur, veuillez vous identifier et nous parler de vos antécédents et de votre compétence professionnelle.

M. Wright: Je suis un professeur d'université à la retraite. J'aimerais mentionner, que M. Macquarrie et moi-même étions collègues à un moment donné à l'Université du Nouveau-Brunswick. J'ai donné des cours dans d'autres universités canadiennes ainsi qu'aux États-Unis et en plus à l'Université d'Oxford en Angleterre.

Le président: Merci beaucoup.

M. Wright: Vous avez déjà reçu copie de la lettre que j'ai adressée au président aujourd'hui.

J'aimerais bien ajouter quelque chose à la lettre que j'ai mentionnée ce matin. Il m'est venu à l'esprit que cette lettre que j'ai présentée aux membres du Comité parle surtout de la proclamation de la fête du Dominion en 1869 et j'aimerais attirer votre attention sur l'article de journal paru dans le *Daily Globe* de Toronto en 1869.

J'ai cru bon d'aller voir aux archives nationales pour consulter une copie du *Daily Globe* de 1868. J'ai découvert qu'à cette époque le gouvernement d'Ottawa avait proclamé le premier juillet comme fête nationale, le tout premier anniversaire de la Confédération.

Ce qui est plus intéressant encore, c'est que le maire de Toronto a proclamé cette fête publique sous le titre de «*Confederation Day*». Mais à d'autres endroits dans ce journal où l'on parlait du premier juillet comme fête légale, le titre était toujours «*Dominion Day*»; ainsi donc les expressions remontent au tout premier anniversaire de la Confédération et non seulement au deuxième anniversaire, comme je l'ai mentionné dans ma lettre.

Y a-t-il autre chose que vous aimeriez savoir, monsieur?

Le président: Non, je ne crois pas, monsieur. Y a-t-il d'autres questions?

M. Hogarth: Nous sommes, à mon avis, très redevables à M. Wright des renseignements qu'ils nous a donnés dans sa lettre. Pour ma part, j'en suis très heureux.

Le président: Au nom du Comité, je désire vous remercier de votre témoignage et aussi de la teneur de votre lettre qui nous a été des plus utile. Merci beaucoup.

[*Text*]

Gentlemen, we are dealing with Clause 2.

Mr. Hogarth?

Mr. Hogarth: I would like to move an amendment to the Bill. The substance of the amendment is to change the name from "Canada Day" to "Confederation Day". My amendment is:

> That Bill C-29 be amended by the substitution of the words "Confederation Day" in paragraphs 1, 2 and 3 thereof for the words "Canada Day" where they appear in the said paragraphs and that the Bill be entitled "An Act respecting "Confederation Day".

The Chairman: Gentlemen, we have an amendment before the Committee. Mr. Murphy?

Mr. Murphy: Mr. Chairman, I wonder if Mr. Brown has any comments to make about that amendment. I would like to hear him on it if he has.

Mr. Brown: Mr. Chairman, I have no comment on it. I moved the Bill as Canada Day and I will remain with that, but Confederation Day is very appropriate as well.

I have always been sentimental about the name of our country, as Canada, and I want to upgrade it as much as possible. Yes, I think the amendment is a good one, but on the other hand, I will remain in favour of my Bill and calling it Canada Day.

I am going to be in the hands of the Committee here. They are all good members and whatever the Committee decides will be acceptable to me.

Mr. Murphy: Mr. Brown, I know how you feel about the name Canada Day. Do you think Confederation Day is preferable to Dominion Day?

Mr. Brown: Yes, I believe that is preferable to Dominion Day.

Mr. Murphy: Thank you.

The Chairman: Mr. Macquarrie?

Mr. Macquarrie: I suppose, Mr. Chairman, Mr. Brown is a proponent of a particular point of view. As I have always had the opportunity to speak on bills of this kind in the House I might be something of a leader of the opposition on this particular question. I

[*Interpretation*]

Messieurs, reprenons nos débats sur l'article 2.

Monsieur Hogarth?

M. Hogarth: Je désire proposer un amendement au projet de loi. En substance, j'aimerais que l'on modifie le nom de «Jour du Canada en «Jour de la Confédération». Mon amendement est donc le suivant.

> Que le projet de loi C-29 soit modifié pour substituer les mots «Jour de la Confédération» qui figurent aux alinéas (1), (2) et (3), ci-dessus mentionnés, aux mots «Jour du Canada» et que ce projet de loi soit intitulé «Loi ayant trait au «Jour du Canada».

Le président: Messieurs, nous sommes saisis d'un amendement. Monsieur Murphy?

M. Murphy: Monsieur le président, je me demande si M. Brown aurait quelques commentaires à faire à ce sujet. J'aimerais bien qu'il nous donne son opinion.

M. Brown: Monsieur le président, je n'ai aucun commentaire à faire à ce sujet. J'ai proposé qu'on intitule ce projet de loi «Jour du Canada» et je m'en tiens à cet avis; toutefois, «Jour de la Confédération» est un titre aussi très approprié.

J'ai toujours eu un penchant pour que partout on respecte le nom de notre pays comme étant Canada et j'essaie le plus possible de le mettre en lumière. En effet, cette modification est bonne, mais d'autre part, je continuerai à me prononcer en faveur de mon projet de loi qui veut qu'on appelle cette fête le «Jour du Canada».

Je m'en remets donc à la décision du Comité. Ce sont tous, à mon avis, des députés honnêtes et quelque décision qu'ils prennent, je m'inclinerai.

M. Murphy: Monsieur Brown, je comprends vos sentiments lorsque vous voulez appeler cette fête «Jour du Canada». A votre avis «Le Jour du Canada» est-il préférable au «Jour du Dominion»?

M. Brown: Oui, je crois que le «Jour du Canada» est préférable à «Jour du Dominion».

M. Murphy: Merci.

Le président: Monsieur Macquarrie.

M. Macquarrie: Je suppose, monsieur le président, que M. Brown se fait le protagoniste d'un point de vue particulier. Comme j'ai souvent eu l'occasion de parler sur tels projets de loi à la Chambre des Communes, je pourrais me considérer comme le chef de l'Opposition

[*Texte*]

would be grateful if you would allow me to express a point of view. I want to say that I am always more inclined to support the emanations of private members than of governments which I oppose.

I am reluctant to be opposing Mr. Brown's Bill, but I would like to say that like him I am a sentimentalist on this matter. I would be sorry if we moved too quickly to discard a name which invokes an historic act which is tremendously important to us.

The developing of a Dominion out of parts of the country, one of which was called Canada, was I suppose our great achievement and our great contribution to statecraft. It is probably unfortunate that with our usual modesty in Canada in things about ourselves we have not built up the nation-building prowess of the great men of the time of the Dominion.

I think too we would lose a great deal if we disassociated the symbolism of the word "Dominion" from the geography of our country, Dominion from sea to sea, from the history, the coming together of people to form a new state.

I would say that to substitute "Canada Day" for "Dominion Day" would be confusing what in Europe is often called a name day, with a birthday.

I would be horrified if I lived in the United States and someone said, we will call the Fourth of July United States Day, or if I lived in France and someone said we will call the 14th of July France Day. But if I were asked about the amendment I would say something a little different from Mr. Brown—that while Confederation Day, to me, is much better than Canada Day, it is not so evocative of our history as the expression "Dominion Day".

I have never known why Dominion Day is opposed. I cannot see that a colonial-minded person would cherish that at all, because it is the dominion development which embraces and typifies, and I think symbolizes, our movement from the subservient role to a role of independence. Therefore it gives me a feeling of great pride when I think of the word "dominion" and the way in which Canada, among the dominions, made the first and greatest contribution to moving from a colonial status to a status of independence. We are always on the lookout for these things which distinguish us from another culturally similar group on this continent. Here is our one unique, historic experience that is ours and only ours, and I would be very, very sorry if

[*Interprétation*]

sur cette question précisément. Je vous serais très reconnaissant de bien vouloir m'accorder la parole afin de vous exprimer mon point de vue. J'ai toujours tendance à appuyer des propositions faites par les députés plutôt que par les gouvernements auxquels je m'oppose.

J'ai répugnance à m'opposer au projet de loi de M. Brown, mais je dirais que je partage un peu ses sentiments à ce sujet. Il me semble qu'il serait très regrettable de rejeter trop vite un nom qui évoque un fait historique très important pour nous.

La création d'une puissance composée de plusieurs par ies du pays, dont l'une s'appelait Canada, a été à mon avis l'une de nos plus grandes réussites et l'une des plus grandes contributions à la création d'une nation autonome. Il est probablement malheureux qu'à cause de notre modestie habituelle, nous n'ayons pas mis en valeur les prouesses de grands hommes de l'époque du Dominion.

A mon avis, nous perdrions beaucoup en dissociant le caractère symbolique du mot «Dominion» de l'aspect géographique de notre pays—Dominion qui implique la notion d'un océan à l'autre—de l'histoire, de la collaboration de gens qui ont réussi à former un nouvel État.

A mon avis, substituer «Jour du Dominion» par «Jour du Canada» serait faire preuve de confusion.

Si j'habitais aux États-Unis, je serais indigné à la pensée d'appeler le 4 juillet la Fête des États-Unis; de même, si on projetait en France d'appeler Fête de la France, le 14 juillet. Mon opinion sur l'amendement différerait toutefois légèrement de celui de monsieur Brown, car si l'expression: Fête de la Confédération me semble préférable à celle de Fête du Canada, elle est moins évocatrice de notre histoire.

Je n'ai jamais su pourquoi l'on s'oppose à l'expression: Fête du Dominion. Je ne puis concevoir qu'une personne encline au colonialisme la chérisse tant soit peu, car c'est l'expansion du *Dominion* qui embrasse, caractérise et, je crois, symbolise notre émancipation du rôle de subordonné vers celui d'indépendant. Aussi la pensée de ce mot «dominion» qui nous rappelle en somme que nous avons été les premiers au Canada à émerger du statut colonial pour atteindre celui de l'indépendance me remplit-elle de fierté. Nous sommes toujours, dans notre continent, en quête d'événements qui nous permettent de nous distinguer d'un autre groupe culturel similaire. Voilà précisément un événement historique qui nous est propre et exclusif, je

[*Text*]

we found it impossible to retain that name. I think we should retain it, sir.

While I respect Mr. Brown and the mover of the amendment, I think that it is always unwise to change for the sake of change, and I think it is unwise perhaps to confuse these things with colonialism or indeed with excessive monarchial sentiment. I am not a sentimental monarchist, I am a realistic monarchist, and I think it is a very good and useful system of government. But I am not revealing or expressing monarchist sentiment. I am thinking of Canadian nationalism in this connection.

I do not want to repeat things which I have said in the House, but I would appeal to the Committee in this instance to leave that which we have as it is.

The Chairman: Thank you, Mr. Macquarrie. Are there any further comments?

Mr. Gervais: Very briefly, this amendment comes to me as a bit of a surprise, when I recall Mr. Hogarth's question to Dr. Forsey before we recessed for Easter, asking him if Canada Day would not be acceptable since Canada still is a dominion. Now, by the same principle, we would omit Canada Day and substitute Confederation Day, with Canada still being a confederation. So I do not quite follow the logic behind your amendment.

Mr. Hogarth: The essential point is that it is the confederation of the provinces that then existed which is being celebrated on the 1st of July. So it is the anniversary of the confederation. In that sense, true. I like Confederation Day a little better than Canada Day because I think every day is Canada Day, and it is the anniversary of Confederation.

The Chairman: Mr. Schumacher, followed by Mr. Deakon.

Mr. Schumacher: Mr. Chairman, I would endorse the comments of Mr. Macquarrie. I think he probably has expressed my feelings better than I could express them myself. But in addressing myself to the amendment, I would have to support it because I feel it improves the Bill. But it still makes it only a second-ra e effort—if improves it from a third-rate effort—we have the best now and we should not change it.

The Chairman: Thank you.

Mr. Deakon: I would like to comment and enlarge on Mr. Macquarrie's statement. I can understand and sympathize with what he

[*Interpretation*]

déplorerais profondément qu'il nous faille rejeter cette expression. Nous devrions la conserver.

Je respecte l'opinion de M. Brown ainsi que celle de l'auteur de l'amendement, mais il est futile, il me semble, de changer sans autre raison que celle d'apporter un changement, et on serait mal avisé de confondre cette question avec le colonialisme ou même, avec un sentiment monarchiste excessif. Je ne suis pas un monarchiste sentimental, je suis un monarchiste réaliste, et je crois que c'est un régime de gouvernement à la fois bon et utile. Mais là n'est pas la question, et il ne s'agit pas d'exprimer ici des sentiments monarchistes, mais plutôt de manifester le nationalisme canadien. Je ne tiens pas à répéter ce que j'ai dit en Chambre mais je prierais le Comité de laisser sur ce point les choses telles quelles sont.

Le président: Merci monsieur Macquarrie. Quelqu'un a-t-il quelque chose à ajouter?

M. Gervais: Cet amendement m'étonne. Avant les vacances de Pâques, monsieur Hogarth a demandé à monsieur Forsey si l'expression: fête du Canada conviendrait, vu que le Canada est encore un Dominion. Et voilà qu'en vertu du même principe, nous rejetterions l'expression: fête du Canada pour lui substituer celle de Fête de la Confédération, vu que le Canada est encore une Confédération. Cet amendement part d'une logique qui m'échappe.

M. Hogarth: Au fond, nous célébrons le 1er juillet la Confédération des provinces. C'est donc l'anniversaire de la Confédération. En ce sens, c'est juste. Je préfère, quant à moi, Fête de la Confédération à Fête du Canada, car chaque jour est, de fait, la Fête du Canada, et il s'agit ici de l'anniversaire de la Confédération.

Le président: Monsieur Schumacher, puis monsieur Deakon.

M. Schumacher: Je partage l'opinion de M. Macquarrie; il a exprimé ma pensée mieux que je n'aurais su le faire moi-même. Mais quant à cet amendement, il me faudrait l'appuyer car, il améliore le bill. Mais ce bill demeure boiteux et l'idéal serait de nous en tenir à la présente expression.

Le président: Merci.

M. Deakon: J'aimerais développer l'argument de M. Macquarrie. J'estime que l'amendement qu'on nous propose, Fête de la Confé-

[*Texte*]

said. But to project it further, I personally feel that this amendment which has been proposed, Confederation Day, has more significance because, after all, the Fathers of Confederation were the ones that really started up this Canada of ours. Things have changed appreciably since the time my good friend, Mr. Macquarrie, is talking about in respect of Dominion Day, especially the volume of immigrants from different countries who have come to Canada, chose this as their homeland and made it a better place to live for themself and their families. I have had discussions with people who answered queries I had given them regarding the change of name from Dominion Day to Canada Day and it is significant that some who replied told me that their children in schools have no knowledge whatever about Canada. They know about the United States but nothing about Canada. Mind you, this may be because of the effect of television and other communication media. Nevertheless, I submit that the name being changed to Confederation Day would have a significant effect in alleviating some of these difficulties. Therefore I would support the amendment.

The Chairman: Mr. McCleave and then Mr. MacGuigan.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, over the holidays I did ask two local radio stations in Halifax to attempt to get an opinion for me on this matter. The results were pretty heavily in favour of Dominion Day, and slightly in favour of the Monday holiday. So I came here this morning prepared to reject the concept of Canada Day but to support any change in the French version of the name which would be more acceptable to my French-speaking colleagues.

I think perhaps it is better that we have something closely identified in both the official languages, and I think Mr. Hogarth's amendment—I presume it is based on Mr. Wright's suggestion—gets us out of it. So I think I quite cheerfully can support his amendment.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, on the analogy of other countries I suppose that Confederation Day is more like the kind of description they give to their national days, such as Independence Day, Bastille Day and so on. But I must say that I like the ring of Canada Day better than that of Confederation Day. People always seem a bit mystified by the complexities of the notion of confederation, and while "Canada" may be just as complex I think, certainly emotionally, it has a greater

[*Interprétation*]

dération, est plus juste. En fait, les Pères de la Confédération ont, effectivement, posé les assises de notre Canada. Depuis ce temps dont parle M. Macquarrie au sujet du Dominion, des changements appréciables sont survenus, tout particulièrement, le nombre des émigrants de divers pays qui ont choisi le Canada comme patrie et qui en ont fait un endroit où il fait bon de vivre avec leurs familles. J'ai causé avec des gens que j'avais interrogés à ce sujet, et il est intéressant de noter que certaines personnes m'ont confié que leurs enfants, d'âge scolaire ont des connaissances sur les États-Unis mais ignorent tout du Canada. Il se peut que cette ignorance soit attribuable à la télévision et aux autres mediums d'information. Quoi qu'il en soit, ce serait, à mon avis, aplanir certaines de ces difficultés que de substituer la Fête de la Confédération à celle du Dominion, et, partant, j'appuie l'amendement.

Le président: Monsieur McCleave, puis monsieur MacGuigan.

M. McCleave: Au cours des vacances de Pâques, j'ai prié deux stations radiophoniques à Halifax de pratiquer sur ce point un sondage. Résultats: une forte majorité préfère l'expression Fête du Dominion, et quelques-uns souscrivent à celle de Fête du Lundi. Je suis donc, ce matin, disposé à rejeter l'expression Fête du Canada et à appuyer toute modification de la version française de l'expression qui serait plus conforme aux goûts de mes collègues francophones.

Il convient, je crois, d'avoir une expression descriptive dans les deux langues officielles, et je crois que l'amendement de M. Hogarth, qui, présumément, s'inspire de la suggestion de M. Wright, nous permet de le faire. J'appuie donc volontiers son amendement.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Par analogie avec d'autres pays, la Fête de la Confédération, se rapproche, en tant que description, de la Fête de l'Indépendance, la Prise de la Bastille, etc. Mais je trouve que l'expression Fête du Canada sonne mieux que Fête de la Confédération. La complexité de cette notion de Confédération semble toujours dérouter les gens, et bien que l'expression Fête du Canada soit tout aussi complexe du point de vue émotif, elle dit plus et mieux que celle de

[*Text*]

and more effective connotation than confederation. So while I do not feel strongly against Mr. Hogarth's amendment, I do not believe I shall support it.

With reference to Mr. Macquarrie's point of view, I merely will say that I believe that "Dominion" is a word which better expresses our past and Canada Day is a word which better expresses our present and our future.

The Chairman: Are there any further comments?

Mr. Blair: Mr. Chairman, as I said earlier, I went to my constituents. I do not in any way suggest that what I have as a result is a perfect record of public opinion in my area. I think probably we all know that people who oppose any particular proposal are likely to be more apt to write or speak about it than those who are in favour. However, with that reservation, perhaps I could give you the results of my enquiries. I refer only to letters that I have received.

I have received 198 letters: 181 of the people who have written me strongly oppose the change of the name "Dominion", 15 approve the other suggestion of Canada Day; and two people suggested Confederation Day. In this correspondence there were other references to the idea that perhaps there might be another name.

My conclusion on all of this is that we have to face the fact that the power we as legislators have should be exercised with prudence and with discretion. After all, we are a country of minorities of various kinds. There are people who have strong views on a lot of matters, and they may not necessarily be the majority at any given instance. The record of our whole history in this country and of this Parliament is that we pay a great deal of attention to the views of minorities, for the very good reason that if the social structure is to be maintained we have to be respectful of views held by a substantial number of people.

Now the people who oppose the change from the name "Dominion" are people who represent, I should think, the older traditions and the older values in English-speaking Canada. The name "Dominion" means a great deal to them and they certainly are not persuaded that a case has been made for changing it. I have approached this matter with the feeling that we would participate in a divisive type of act in making a change in the name of our national holiday at the present time. For that reason, if the choice was between Dominion and Canada Day, I would oppose the change.

[*Interpretation*]

Fête de la Confédération. Aussi, même si je ne m'élève pas énergiquement contre l'amendement de M. Hogarth, je ne crois pas que j'y souscrirai.

Quant à l'opinion de M. Macquarrie, je dirai simplement que l'expression Fête du Dominion évoque mieux notre passé, tandis que celle de Fête du Canada évoque mieux, à la fois, notre présent et notre avenir.

Le président: Quelqu'un a-t-il quelque chose à ajouter?

M. Blair: Comme je l'ai dit plus tôt, je me suis adressé à mes électeurs. Je ne prétends pas que les résultats que j'ai obtenus reflètent fidèlement l'opinion publique dans ma circonscription. Il est reconnu que ceux qui s'opposent à une mesure sont, entre tous, les plus aptes à en discourir. Sous cette réserve, je vous livre les résultats de mon sondage, c'est-à-dire les lettres que j'ai reçues.

Des 198 lettres que j'ai reçues, 181 s'opposaient énergiquement à ce qu'on change le nom de la Fête du Dominion; 15 appuyaient l'expression Fête du Canada; deux proposaient l'expression Fête de la Confédération et un certain nombre d'autres songeaient à un autre nom.

J'en conclus qu'il nous faut exercer notre pouvoir législatif avec prudence et discrétion. Après tout, le pays est composé de diverses minorités. Certains ont des opinions arrêtées sur maintes questions et, à un moment donné, ils ne constituent pas nécessairement la majorité. Traditionnellement, le pays et le Parlement, ont toujours tenu compte de l'opinion des minorités, car à moins de prendre en considération les opinions d'un nombre appréciable de gens, il est impossible de préserver la structure sociale d'un pays.

Or, ceux qui s'opposent à ce qu'on change l'expression Fête du Dominion, représentent, je crois, les vieilles traditions, les anciennes valeurs du Canada anglophone. Le mot Dominion est pour eux lourd de sens et ils ne sont pas du tout convaincus qu'il faille le changer. Je trouve qu'en changeant ce mot, nous créerions de la division plus qu'autre chose. Aussi, si j'avais à choisir entre Fête du Dominion et Fête du Canada, mon choix s'arrêterait sur la première de ces expressions.

[*Texte*]

The suggestion which has been made by Mr. Hogarth I think holds out hope that it might command wider support. As has been pointed out, other nations designate their national holidays by reference to the event; July 4 is not American Day or United States Day but it is Independence Day; and in France it is Bastille Day. However, I think that once again we should recognize that we have thrown a new idea into the public domain, and if we were to proceed to seriously consider the important proposal made by Mr. Hogarth, I would feel more comfortable if we had some kind of opportunity to hear what the people in the country thought about it. I hesitate always to suggest a way but I think that we should proceed with great prudence and with respect for the views of all the people of Canada, and for that reason I think that the idea of using another name is one which we should allow to germinate with the public.

The Chairman: Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Mr. Chairman, one of the fundamental links in the chains which unite us is the name "Canada". I am strongly in favour of preserving the name "Canada Day" and I am against the amendment.

The Chairman: Well, gentlemen, we have heard arguments pro and con. Are you ready for the question? All in favour of Mr. Hogarth's amendment? All opposed Yeas, 7; nays, 6.

Amendment agreed to.

The Chairman: Now we will have to vote on clause 2. I hate to be divisive. We will have to vote on clause 2 as amended. So clause 2 would read: "Throughout Canada, in each and every year, the first day of July shall be known as Confederation Day."

Mr. Blair: Mr. Chairman, I again appeal to my colleagues in the Committee to realize the significance of what we are doing. I voted against using "Confederation Day" because I think that we should be very careful about trying to adopt what appears to be a fast and an expedient solution. I cannot speak for other parts of the country but I think that there may be very serious views to be expressed as to the acceptance of the term "Confederation Day", and if we have determined now to substitute the name for "Confederation Day", I suggest that we follow

[*Interprétation*]

A votre avis, on appuierait davantage la proposition qu'a faite M. Hogarth. Comme on l'a souligné, certains pays désignent leur fête nationale en évoquant un événement. Le 4 juillet, on ne fête pas le jour des États-Unis ou la fête américaine, mais on fête l'Indépendance et en France, le 14 juillet, c'est la fête de la Bastille. Cependant, encore une fois il nous faut reconnaître que nous avons semé des idées nouvelles dans le secteur public. Certes nous voulons étudier la proposition sérieuse de M. Hogarth, mais, à mon avis, il vaudrait mieux avoir l'occasion d'entendre l'opinion de la population. J'hésite toujours à proposer une méthode, mais la prudence est toujours une sage conseillère; nous devons respecter les opinions de tous les Canadiens et c'est pourquoi il faudrait laisser au public le temps de digérer un nouveau titre.

Le président: Monsieur Gibson.

M. Gibson: Monsieur le président, l'un des liens fondamentaux qui unit la population canadienne, est le mot «Canada». Il faut conserver la «fête du Canada» et je me dresse contre la recommandation.

Le président: Nous avons entendu des arguments pour et contre et il faudra passer à la mise aux voix. Maintenant, tous ceux qui sont en faveur de la proposition de l'amendement de M. Hogarth, levez votre main. Tous ceux qui sont contre?

L'amendement est adopté par 7 voix contre 6.

Le président: Il va maintenant falloir passer aux voix sur l'article 2. J'ai horreur de susciter la division mais il va maintenant falloir décider de l'article 2 tel que modifié. L'article 2 se lit ainsi «Dans tout le Canada, le premier juillet de chaque année est le jour de la Fête du Canada et est désigné et célébré à ce titre.»

M. Blair: J'aimerais bien que mes collègues évaluent la profondeur du geste qu'ils vont poser. J'ai voté contre la désignation «fête de la Confédération» car, à mon avis, il ne faut pas opter pour une solution rapide, tout simplement parce qu'il convient de le faire! Évidemment, je ne puis me faire le porte-parole des autres régions du pays, mais il y a peut-être des opinions fort à propos qu'on aimerait exprimer sur l'acceptation éventuelle de l'expression «fête de la Confédération». Si nous substituons «fête de la Confédération», à «fête du Canada», il serait sage de faire preuve de

[*Text*]

the course of prudence and adjourn our proceedings until we hear from the public on it.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, why do we not deal with the Bill and get it through the Committee and take the time to report it so that amendments can come in the House, when there will be lots of time for the public to make observations and the matter can be debated in the House of Commons? I do not see why the Committee should be delayed.

The Chairman: I think we are seized of this matter. A valid amendment has been brought forward; some are opposed to it and some are for it. I think we as mature members have our own opinions on it and we have voted on it. Now, this is not a final decision-making body. It will go to the House. It may not get to the House for discussion for a month or so. There will be ample time for the people to register their complaints or their approbation of this particular amendment and at that time it can be debated in the House and finally resolved. If we adjourn this meeting, we will have it a month from now. There will be a different composition of members who maybe will have different opinions. I think we have to assume our responsibilities and decide this matter today.

Mr. Blair: Mr. Chairman, I suggest that the one great function that a committee can easily perform is to hear the views of the public. Undoubtedly there will be expressions of public opinion on this matter but they will then have to be brought forward in the House. We will not be able to have anybody come here who may have a strong view and I think we should acknowledge the fact that some people might have strong views.

Also, if I understand the rules of the House correctly, if we table a report, this will go to the head of the list in the private members' hour and the matter will come up to be considered on rather short notice.

The Chairman: No, I do not agree with that, Mr. Blair. It does not have to be tabled immediately. It is in the discretion of the Committee to table it and that will give the people ample opportunity to bring their opinions to the members of the Committee and the House.

Mr. Macquarrie.

Mr. Macquarrie: Mr. Chairman, I would like to support Mr. Blair's point of view, although we voted on opposite sides. I think that by adopting this amendment we have profoundly changed the whole issue, the emo-

[*Interpretation*]

prudence et d'ajourner nos délibérations jusqu'à ce que le public ait pu se faire entendre.

M. Hogarth: Pourquoi ne pas adopter le projet de loi? Nous pourrions prendre le temps d'en faire rapport et le public aurait le temps de faire des observations. En outre, la question pourra être débattue à la Chambre des communes. Je ne vois pas pourquoi il faut retarder les délibérations du Comité.

Le président: Il me semble que l'amendement est valide; il a suscité des opinions diverses. Je crois aussi que nous sommes des députés nantis de maturité; nous avons eu une mise aux voix mais nous ne sommes pas l'organisme de décision finale et le projet de loi ne sera peut-être pas déféré à la Chambre avant un mois ou deux. La population aura donc amplement le temps de formuler son approbation ou sa désapprobation de cet amendement. On débattra alors cette question à la Chambre pour enfin la régler. Si nous levons la séance, le Comité sera composé d'autres députés qui partageront d'autres opinions. A mon avis, il nous faut assumer notre responsabilité et trancher cette affaire aujourd'hui.

M. Blair: Monsieur le président, je suis d'avis que la plus noble fonction que peut accomplir le Comité c'est d'entendre les opinions du public; sans aucun doute, le public fera valoir son opinion, mais il faudra alors la répéter à la Chambre. De plus, une personne qui voudrait présenter son plaidoyer, ne pourrait venir témoigner devant le Comité; il faut aussi reconnaître que certaines personnes ont des convictions très arrêtées là-dessus.

Si je comprends bien les règlements de la Chambre, quand nous déposons un rapport, celui-ci est à la tête de la liste pendant le temps réservé aux députés; la question pourra donc être étudiée très rapidement ou être présentée à la Chambre sous peu.

Le président: Je ne suis pas du tout d'accord avec vous monsieur Blair; il ne faut pas le déposer immédiatement. Cette initiative est laissée à la discrétion du Comité et les gens auront donc amplement l'occasion de signaler leurs opinions aux députés et à la Chambre.

Monsieur Macquarrie.

M. Macquarrie: Je tiens à soucrire au point de vue de M. Blair même si nous n'avons pas voté dans le même sens. A mon avis, en adoptant cet amendement, nous avons modifié radicalement l'essence du bill, ainsi que sa

[*Texte*]

tional locus and everything else, and we are presented with a new facet of the thing. I think it would be prudent and wise to delay the process as we want all Canadians to be celebrating this day; not just the parliamentarians. I think this would be a good exercise in the delaying process. So often we are accused of making bad use of it. I think this would be a good use, sir.

The Chairman: Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, I agree with what you said. I think we should pass it through today and deal with it in the House.

The Chairman: Mr. Alexander.

Mr. Alexander: I am very reluctant to approve the Bill in the first instance because I believe that we have a certain tradition and history that must be protected, and although I heard Mr. MacGuigan say that "Dominion" indicates the past and "Canada" indicates the future, I would like to think that within the whole complexity of what he said we should still maintain some hope and belief in the past. I am in favour of Mr. Hogarth's amendment but at the same time I would still be very reluctant to move the Bill because I am very possessed with our history and our traditions, and I would hope that because of the importance of this matter, at this particular time we would be very prudent in asking for a delay in order to ascertain what the feelings of the people in the country are with respect to this new change. I think that it changes the entire picture now. We are in another world at this particular time once we start talking about Confederation Day, which is more in keeping with my thoughts, but at the same time I am still very partial to Dominion Day. I would hope that we would give the people in Canada an opportunity to be aware of just what is happening. I think this goes to our very roots, it goes to our very traditions and it goes to our history, and I would hope that we could sit back for a month or so in order to be properly advised. When we start changing a name such as has existed for years and it is a part of our history, we should be very careful in moving in in a more or less arbitrary way, and I would hope that we can wait awhile in order that we can get further indications as to how people feel.

• 1150

The Chairman: Mr. Murphy, then Mr. MacGuigan.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, I support the position you take but rather than just proceed

[*Interprétation*]

teneur émotive et maintenant il s'agit presque d'une nouvelle question. Je crois qu'il serait sage et prudent de permettre à la population et non pas seulement aux parlementaires de célébrer cette fête. On nous accuse souvent d'abuser des délais mais dans ce cas-ci, je crois qu'il sera fort judicieux.

Le président: Monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Monsieur le président, je suis d'accord avec ce que vous avez dit. Nous devrions régler cette question aujourd'hui et la renvoyer à la Chambre s'il y a des modifications.

Le président: Monsieur Alexander.

M. Alexander: J'hésite à appouver le projet de loi, car je crois que nous avons des traditions historiques qui doivent être préservées. Lorsque que j'ai entendu M. MacGuigan déclarer que «Dominion» évoque le passé tandis que «Canada» évoque l'avenir, j'aime à croire que nous devrions néanmoins maintenir certaines attaches avec le passé; je suis sûrement en faveur de l'amendement de M. Hogarth mais néanmoins, j'hesite fort à adopter le projet de loi, car je crois qu'il faut préserver notre histoire et nos traditions. En raison de l'importance de cette question, il serait sage de faire preuve de prudence et de demander un délai afin de voir ce que la population pense au sujet de cette nouvelle modifiation. Je crois que cet amendement modifie toute la teneur du bill. Nous sommes dans un autre monde aussitôt que nous parlons de «fête de la Confédération», qui est une désignation que je puis accepter plus facilement; néanmoins, je vois encore d'un œil favorable «fête du Dominion», et j'aimerais que les Canadiens prennent conscience de ce qui se passe. La désignation de cette fête remonte à l'origine de notre histoire et de nos traditions, et j'ose espérer que nous pourrons réfléchir pendant quelques mois afin de recevoir de bons conseils. Lorsque nous entreprenons de modifier des désignations comme celles qui existent depuis des années et qui font partie de notre histoire, il faut s'abstenir de procéder d'une façon arbitraire. J'espère que nous pourrons attendre un peu et savoir ce que pensent les gens.

Le président: Monsieur Murphy et ensuite monsieur MacGuigan.

M. Murphy: J'appuie la position que vous avez adoptée, mais au lieu de passer immé-

[*Text*]

would it not be possible to entertain a motion by someone who feels differently from me that further discussions of the Bill be adjourned for a certain length of time and vote on that motion and decide on it?

The Chairman: Yes. This is what I had in mind because there is a valid difference of opinion, a very important matter. I do not think the Chair should make the decision; it should be up to the Committee and this is what I had in mind. Mr. MacGuigan.

Mr. Blair: Mr. Chairman, as I have raised the issue, I am prepared to make a motion. I have not got it written down but my motion would be that we defer consideration of this important Bill for a period of one month.

The Chairman: Could we stick to Clause 2 Mr. Blair?

Mr. Blair: To be technically in order, yes.

The Chairman: Yes.

Mr. Blair: Very good.

The Chairman: We have a motion before the Committee that the consideration of Clause 2 be deferred for one month.

Mr. Blair: Should it not be for "further consideration".

The Chairman: Or for further consideration. We have the general intent. Mr. Gervais.

Mr. Gervais: There is some feeling that more or less we are going to bury the Bill. Many members of the Committee seem to be concerned about the feedback on this; they want more information from their constituents. I think if we proceed with the Bill and do report it, at that time we will have a feedback, there are many measures available to people in the House, and they can make their amendments then. But let us dispose of this Bill and get on with the business in this Committee. We have work to do and if we just delay this for an indeterminate period of time we will never get it through. I think it boils down to indirectly burying the Bill.

The Chairman: Mr. Macquarrie.

Mr. Macquarrie: Mr. Chairman, may I say that the resurrection is not going to be too far delayed if it is only a month. Seriously, as I am sure we all want to approach this with as much equanimity as possible that, God help us, nothing is going to suffer terribly if we

[*Interpretation*]

diatement à la mise aux voix, ne serait-il pas possible d'avoir de quelqu'un qui ne partage pas mon opinion une motion à l'effet que le bill soit remis à plus tard, que nous passions à la mise aux voix de cette motion et puis que nous prenions une décision.

Le président: C'est justement ce à quoi je pensais, car il y a divergences d'opinions sur une question fort importante; je ne pense pas que le président doit décider. Il appartient au Comité de prendre une décision. Monsieur MacGuigan.

M. Blair: Comme j'ai soulevé la question, monsieur le président, je suis disposé à présenter une motion. Je ne l'ai pas rédigée mais ma motion est que nous retardions l'étude de cet important projet de loi pour une période d'un mois.

Le président: Est-ce que cela se rapporte à l'article 2?

M. Blair: Techniquement, oui, que nous retardions l'étude de l'article 2.

Le président: Oui.

M. Blair: Très bien.

Le président: Nous sommes saisis d'une motion: que l'étude de l'article 2 soit retardée d'un mois.

M. Blair: Ne devrait-on pas dire «pour continuer l'étude»...

Le président: Pour continuer l'étude. Nous avons l'idée générale. Monsieur Gervais.

M. Gervais: Il me semble que nous allons enterrer le bill. Bon nombre de députés semblent inquiet des conséquences et veulent plus de commentaires de leurs commettants. Je crois que si nous adoptions le bill et en faisions rapport, nous aurions alors des commentaires. Il y a plusieurs moyens de modifier un projet de loi, et il est facile pour la Chambre d'y apporter des modifications. Débarrassons-nous du bill et passons à d'autres travaux. Si nous le retardons de façon indéterminée, nous n'en finirons jamais. Je crois que ça équivaut à enterrer le bill.

Le président: Monsieur Macquarrie.

M. Macquarrie: Puis-je signaler que la résurrection ne se fera pas trop attendre si elle s'opère dans un mois. Si nous voulons aborder cette question avec calme, personne n'en souffrira si nous laissons à la population du Canada un autre mois pour exprimer ses

[*Texte*]

allow a further month for the people of Canada to express their views. I do hope Mr. Blair's motion would be accepted.

Mr. Blair: Mr. Chairman, I have the feeling not many people in this country want to get into a great big argument about the name of our National Day and I think the public will appreciate that the members of this Committee are sensitive to that viewpoint. I rather feel Mr. Hogarth's suggested change will commend a good deal of support. I will not impose a repetition of my argument on the Committee but I thinks these are things which affect a lot of people in their soul. We would be well advised to delay matters until we are sure there has been ample notice to the public of what we are considering.

The Chairman: Gentlemen, we have a motion before the Committee by Mr. Blair. All in favour? All opposed?

Motion negatived. Yeas, 5; Nays, 8.

The Chairman: All in favour of Clause 2 as amended? We voted on the amendment. Clause 2 as amended shall read: "Throughout Canada, in each and every year, the first day of July shall be known as Confederation Day."

An hon. Member: Mr. Chairman, are we not going to call any nays?

Mr. Blair: The votes on this indicate that this Committee is simply not ready to consider this and it reinforces my view that we should delay. I am not ready and I am going to be very frank to admit it; if the choice is between Confederation and Dominion Day, I am not ready personally to make any decision at the moment.

Mr. Gibson: Mr. Chairman, frankly I do not think that is the case at all. I think the problem is that we are a little confused on the procedure of what we are doing. That is all. It is just a matter of...

Mr. Deakon: We are passing Clause 2. That is the procedure.

The Chairman: We are passing Clause 2 as amended.

Mr. Gibson: Yes. I think some of us are a little confused on that and I think...

Mr. Deakon: He recommended that Clause 2 be agreed to or not.

Mr. Gibson: Yes.

[*Interprétation*]

vues. J'espère que la motion de M. Blair sera acceptée.

M. Blair: J'ai l'impression, monsieur le président, que peu de Canadiens veulent se lancer dans un débat virulent sur la désignation de notre fête nationale et j'ai l'impression que le public saura apprécier le fait que les membres de notre Comité sont sensibles à ce point de vue. Je suis d'avis que le changement proposé par M. Hogarth ralliera beaucoup d'appui. Je ne veux pas vous imposer la répétition des arguments que j'ai déjà formulés, mais je crois que ces changemnts touchent les gens dans leur for intérieur. Nous serions sages d'attendre que le public soit suffisamment au courant de cette question.

Le président: Messieurs, nous sommes saisis d'une motion présentée par M. Blair. Tous ceux qui sont en faveur de la motion? Tous ceux qui s'y opposent?

Je déclare que l'amendement est défait. En faveur 5, contre 8.

Tous en faveur de l'article 2 modifié? Nous avons voté sur la modification. L'article 2 tel que modifié se lira ainsi qu'il suit:

> «Dans tout le Canada, à chaque année, le premier jour de juillet sera désigné Fête de la Confédération».

Une voix: Ne passons-nous pas aux voix?

M. Blair: La mise aux voix semble indiquer que le Comité n'est pas prêt à décider de cette question et cela démontre que nous devrions attendre. Je vais être très franc à l'admettre; si le choix doit porter sur «Fête du Dominion» ou «Fête de la Confédération»; personnellement je ne suis pas prêt à arrêter ma décision en ce moment.

M. Gibson: Franchement, je ne crois pas que ce soit le cas. Je crois que nous sommes tout simplement embrouillés sur la façon de procéder. Il s'agit...

M. Deakon: Nous adoptons l'article 2. C'est la manière de procéder.

Le président: Nous adoptons l'article 2 tel que modifié.

M. Gibson: Oui. Je crois que nous sommes un peu confus et...

M. Deakon: Il a recommandé que l'article 2 soit adopté ou rejeté.

M. Gibson: Oui.

[*Text*]

Mr. Deakon: That is what he is asking you. That is the procedure.

An hon. Member: What is the sum of the vote, Mr. Chairman?

The Chairman: I will have to put the vote. Clause 2 as amended would read: "Throughout Canada, in each and every year, the first day of July shall be known as Confederation Day."

An hon. Member: I meant the result. What is the result of the vote? What is the standing?

The Chairman: It was seven to six... the amendment.

An hon. Member: Yes, but which Clause is going to be amended, sir?

The Chairman: This is what we are trying to get now. All in favour?

Mr. Sullivan: Could we have a point of order to clarify this?

The Chairman: Yes, Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: If this is not passed as amended would you inform me as to what happens then to that Clause.

The Chairman: The Clause will stay.

Mr. Macquarrie: I do not want to be difficult, Mr. Chairman. It is highly unusual for those who obviously are going to vote nay, to have an interposition of debate. It is usual that the ayes and nays follow immediately, one after the other.

An hon. Member: We may be converted. Who knows? Then it is too late.

The Chairman: Gentlemen...

Mr. Gervais: Mr. Chairman, Mr. Sullivan brought up an important point. I think it is a question of procedure. Am I right in saying that if we do not approve Clause 2 as amended, the Bill dies? Is that the idea?

The Chairman: The Bill does not die. The Clause would die. There are three clauses. There is another clause...

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, to further clarify...

The Chairman: Yes, all right.

Mr. Sullivan: ... rather than kill the Bill I would rather vote for Confederation Day. I just want that clarified, that is all.

[*Interpretation*]

M. Deakon: C'est ce qu'il vous demande. C'est la façon de procéder.

Une voix: Quel est le résultat du vote, monsieur le président?

Le président: Je vais mettre aux voix. L'article 2 tel que modifié se lirait comme il suit: «Par tout le Canada chaque année, le premier jour de juillet serait désigné comme Fête de la Confédération».

Une voix: Je veux dire le résultat du vote. Quel est le résultat?

Le président: Sept contre six.

Une voix: Oui, mais quel article sera modifié?

Le président: C'est ce que nous sommes à faire. Tous d'accord?

M. Sullivan: Pourrais-je invoquer le Règlement pour éclaircir cette question?

Le président: Oui, monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Si cet article n'est pas adopté tel que modifié, que lui arrivera-t-il alors?

Le président: L'article restera tel quel.

M. Macquarrie: Il me semble que c'est très inusité de voir une interposition entre les votes. Normalement les votes négatifs et positifs se suivent sans interruption.

Une voix: On changera peut-être d'avis? Ensuite il sera trop tard.

Le président: Messieurs...

M. Gervais: M. Sullivan a soulevé une question importante. Je crois qu'il s'agit d'une question de procédure. Ai-je raison de croire que si nous n'approuvons pas l'article 2 tel que modifié, le bill sera rejeté? Est-ce bien cela?

Le président: Non, le bill n'est pas étouffé. L'article serait étouffé. Il y a trois articles, il y en a un autre.

M. Sullivan: Aux fins de clarification...

Le président: Oui, très bien.

M. Sullivan: Plutôt que de voir le projet de loi rejeté je préférerais voter en faveur de la «Fête de la Confédération». J'aimerais des éclaircissements là-dessus.

[*Texte*]

The Chairman: The status at the present time is that we have passed an amendment changing Clause 2 to read: "...shall be known as Confederation Day", that amendment.

Mr. McCleave: Was not the amendment broader than that, Mr. Chairman.

The Chairman: No.

Mr. McCleave: Did it not substitute Confederation Day for Canada Day throughout?

The Chairman: Yes. For Clause 2, Clause 3 and Clause 4, as amended.

Mr. Sullivan: I did not understand that. Would you mind putting that to a vote again.

The Chairman: Gentlemen, we will have to vote on Clause 2 as amended, which will read: "Throughout Canada, in each and every year, the first day of July shall be known as Confederation Day."

Mr. Blair: Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Mr. Blair.

Mr. Blair: On a point of order, I make a personal appeal to the members of the Committee. I am simply not ready to make this decision and I think we should have some respect for the views of one and other in the Committee. I know I am highly irregular in having interjected in the course of the vote but this new idea has been thrown into the discussion. It is an important idea. I just do not feel that I am ready personally, to make up to mind on this short notice.

The Chairman: Gentlemen, we did vote on that. The Committee members registered opinion and we agreed by majority vote that we were ready for this particular vote.

Clause 2 as amended agreed to.

On Clause 3—Observance

Mr. Blair: Mr. Chairman, I wish to record my view on this. I voted with some hesitancy against this Clause as amended simply for the reason that I feel I have not had adequate time to consider the implications of the amendment.

Mr. Schumacher: Mr. Chairman, in order to avoid statements of voting, can we have a poll of the Committee on that?

[*Interprétation*]

Le président: Nous avons déjà adopté une modification qui change l'article 2. L'article 2 se lira comme il suit: «sera désigné comme la Fête de la Confédération». Voilà l'amendement.

M. McCleave: Est-ce que la modification n'était pas plus complète que cela, monsieur le président?

Le président: Non.

M. McCleave: N'avait-on pas changé «Fête de la Confédéraion» pour «Fête du Canada»?

Le président: Oui, en ce qui concerne les articles 2, 3 et 4 tel que modifiés.

M. Sullivan: Voulez-vous alors, s'il vous plaît, reprendre la mise aux voix. Je n'avais pas tout à fait compris.

Le président: Messieurs, nous devons nous prononcer sur l'article 2 tel que modifié qui se lira comme il suit:

> «Chaque année, dans tout le Canada, le premier jour de juillet sera connu sous le nom de Fête de la Confédération.»

M. Blair: Monsieur le président...

Le président: Oui, monsieur Blair.

M. Blair: J'en appelle au règlement. Personnellement je ne suis pas prêt à prendre cette décision maintenant et nous devons respecter l'opinion de chacun. Je sais que je ne devrais pas interrompre au milieu d'un scrutin, mais cette nouvelle motion qui a été mise sur le tapis est très importante et je ne suis pas disposé à prendre une décision à si brève échéance.

Le président: Messieurs, nous avons déjà voté sur cette question. Les députés ont enregistré les opinions à ce sujet, et nous avons accepté par vote majoritaire de passer au vote en question.

L'article 2 modifié est adopté.

L'article 3—Observation

M. Blair: Monsieur le président, je désire exprimer mon opinion à ce sujet. J'ai voté avec une certaine hésitation contre cet article modifié simplement parce que je crois que je n'ai pas eu suffisamment le temps de peser les conséquences de cet amendement.

M. Schumacher: Monsieur le président, afin d'éviter les déclarations relatives au vote, ne pourrions-nous pas avoir un sondage d'opinion auprès du Comité sur ce point?

[*Text*]

The Chairman: On the last vote, on Clause 2. On the last clause. All in favour? We will have a poll on Clause 2.

Amendment agreed to: Yeas, 10; nays, 3.

The Chairman: On Clause 3.

Mr. MacGuigan: That is amended already.

The Chairman: That is amended.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I would like to speak on Clause 3. I personally am strongly opposed to celebrating a day as important as this one on whatever happens to be the date of the Monday. My view is that this is a day which is sufficiently important that it ought to be observed on the date on which it falls, whatever day of the week that may be. This has been a long tradition. I am not completely against tradition, Mr. Macquarrie and I think this is one that we should continue to observe.

Mr. McCleave: May I make a point, Mr. Chairman?

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Mr. Macquarrie, even Mr. Wright or somebody else could give me the answer. All the provinces as I take it did not enter Confederation on July 1. I think Newfoundland came in on a day in April or perhaps the last day of March, I am not sure about that, and I wondered about the others. It does not seem to me that the argument we have just heard is valid or at least, this is the way I see it in my own mind.

The Chairman: Are there any comments on that observation? Mr. Blair.

Mr. Blair: On a point of order, Mr. Chairman. Did you say, Mr. Chairman, that Clause 3 had been amended in a previous session of the Committee?

The Chairman: We had an omnibus...

Mr. Hogarth: My amendment amended Clauses 1, 2 and 3 to substitute Confederation Day.

Mr. Blair: I am sorry, Mr. Hogarth.

The Chairman: Mr. Macquarrie.

Mr. Macquarrie: May I say a word to Mr. McCleave, not that I pretend to be an expert nor am I old enough to remember when it happened, but some provinces came in at other dates although most came in on July 1;

[*Interpretation*]

Le président: Sur le dernier vote relatif à l'article 2. Tous en faveur du dernier article? Nous aurons un sondage d'opinion au sujet de l'article 2.

L'amendement est adopté: Pour, 10; contre, 3.

Le président: L'article 3.

M. MacGuigan: Cet article est déjà amendé.

Le président: L'article 3 est amendé.

M. MacGuigan: Monsieur le président, j'aimerais exprimer mon opinion au sujet de l'article 3. Je m'oppose énergiquement à célébrer un jour aussi important le dernier lundi du mois quelle que soit la date. A mon avis, il s'agit d'une fête suffisamment importante pour qu'on la célèbre le jour même, quel que soit le jour de la semaine. Il s'agit d'une tradition établie depuis des années. Je ne suis pas tout à fait contre les traditions, monsieur Macquarrie, et à mon avis, nous devrions continuer à observer celle-ci.

M. McCleave: Puis-je faire un commentaire, monsieur le président?

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: M. Macquarrie, ou même M. Wright pourraient répondre à ma question Toutes les provinces ne sont pas entrées dans la Confédération le 1er jiullet. A mon avis, Terre-Neuve est entrée au mois d'avril ou peut-être le dernier jour du mois de mars, je n'en suis pas sûr, et je me pose des questions au sujet des autres provinces. Je ne pense pas que l'argument qu'on vient d'entendre est valide, du moins, c'est mon opinion personnelle.

Le président: Y a-t-il des commentaires sur cette remarque? Monsieur Blair.

M. Blair: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Avez-vous déclaré que l'article 3 a été amendé au cours d'une séance précédente du Comité?

Le président: Nous avons eu...

M. Hogarth: L'amendement que j'ai apporté modifiait les articles 2, 3 et 4 afin de remplacer l'expression «fête du Canada» par «fête de la Confédération».

M. Blair: Je m'excuse, monsieur Hogarth.

Le président: Monsieur Macquarrie.

M. Macquarrie: J'aimerais dire un mot à M. McCleave; je ne prétends pas être spécialiste de ces questions, ni vieux pour me rappeler quand ont eu lieu ces événements, mais certaines provinces sont entrées dans la Confé-

[*Texte*]

in all of this and we have talked about tradition and looking back, I do not know how you could celebrate a birthday for an individual, an entity or a nation without recalling the date of birth and so, there is nothing to be ashamed of. Yet, going back to tradition...

Mr. McCleave: There are several conceptions at work though.

Mr. Macquarrie: The creation of the Dominion took place on that particular day.

The Chairman: It will change from year to year anyway. Mr. Murphy.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, I support the position taken by Mr. MacGuigan. I think this should be the most important day of the year in Canada. Mr. Macquarrie, as usual, put it as well as anyone could possibly put it by saying you cannot celebrate a birthday by referring it to a day of the week rather than the birth date itself. I have one problem, and maybe someone can enlighten me on it; on the question of any statutory holidays and this type of thing which may be written into labour agreements, private as well as government labour agreements, has anyone looked into that aspect of it yet? Just suppose, Mr. MacGuigan's position and mine would carry, would that fowl up, in any way, existing collective agreements?

An hon. Member: No, because it is the present law.

Mr. Murphy: This I do not know.

The Chairman: Yes, the present law is that Dominion Day falls on July 1.

Mr. Murphy: I have no reservations about it at all. For those who like the idea of the long weekend, you have to remember that every three or four years, you will get the long weekend. In many cases, when July 1 falls on a Thursday or on a Tuesday, I think people may even pick up a bonus holiday: the Friday or the Monday would be thrown in, in many cases. The idea of just a holiday weekend is one thing but I think we should stick with the idea that this is the birthday of our nation and we should celebrate it on the day on which it falls rather than on a Monday.

The Chairman: Mr. Gervais and Mr. Sullivan.

Mr. Gervais: Mr. Chairman, I have brought up these points before. Primarily, I think

[*Interprétation*]

dération à d'autres dates; la plupart en sont devenues membres le 1er juillet, et comme on a parlé de tradition, je ne sais pas comment on pourrait commémorer le jour anniversaire d'un particulier ou d'une nation sans se rappeler la date de naissance; il n'y a pas de honte à agir ainsi. Toutefois, si l'on tient compte de la tradition...

M. McCleave: Il y a plusieurs idées en jeu.

M. Macquarrie: La création du Dominion a eu lieu en ce jour particulier.

Le président: Cette date changera d'une année à l'autre de toute façon. Monsieur Murphy.

M. Murphy: Monsieur le président, j'appuie la prise de position de M. MacGuigan. A mon avis, il devrait s'agir du jour le plus important de l'année pour le Canada. M. Macquarrie, comme d'habitude, a expliqué la situation de façon idéale en disant qu'on ne peut commémorer un jour anniversaire en se fondant sur le jour de la semaine plutôt que sur le jour même de la naissance. J'envisage un problème qu'on pourrait peut-être tirer au clair: a-t-on considéré l'aspect suivant de la question, à savoir les clauses relatives aux jours de fête légale qui pourraient faire partie des conventions collectives signées avec le gouvernement et l'entreprise privée. Supposons qu'on adopte la position de M. MacGuigan et la mienne, cette politique entraverait-elle l'application des conventions collectives actuelles?

Une voix: Non car il s'agit de la loi en vigueur actuellement.

M. Murphy: Je n'en suis pas au courant.

Le président: Oui. La loi actuelle stipule que la fête du Dominion est le 1er juillet.

M. Murphy: Je n'ai aucune réserve à ce sujet. Les personnes qui préfèrent la longue fin de semaine doivent se rappeler que tous les trois ou quatre ans, ils auront une longue fin de semaine. Dans bon nombre de cas, lorsque le 1er juillet tombe le jeudi ou le mardi, je pense que les gens peuvent même obtenir un jour de congé supplémentaire car on leur accordera le mercredi ou le lundi. La question d'une fin de semaine de vacances est importante, mais nous devons nous rappeler qu'il s'agit de l'anniversaire de notre pays et qu'il faudrait le célébrer le jour même plutôt que le lundi.

Le président: M. Gervais, suivi de M. Sullivan.

M. Gervais: Monsieur le président, j'ai déjà présenté mes arguments. Tout d'abord, à mon

[*Text*]

what will happen in practice is that if July 1 does fall on a week day other than Monday, in practice you will find that the holiday will be celebrated on the Monday to give people a long weekend. The trend is also there that, in industry, the labour contracts tend to give people a long weekend for two reasons: one is to provide the workers with a long weekend, and secondly for questions of dollars and cents because when you close the plant down for one day and reopen it again you are running into additional expense.

For example, we have Labour Day which for the labour movement in Canada is an important day and is celebrated on the first Monday of September. Thanksgiving is celebrated on the second Monday of October. The papers even inform me this morning that the Leader of the Opposition is having a birthday on a Saturday and was given a birthday party last night. If I have a birthday on Wednesday, we will probably have the birthday cake on Sunday at home.

I think what is important is to consider the spirit behind the celebration of this particular day and if more people can enjoy it and celebrate it together at the some time, I think you are then meeting with the spirit behind the idea of having a day that you want to commemorate.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, with respect to Mr. Murphy, I appreciate his point of view but what happens when it comes on Saturday and Sunday? We lose the holiday altogether.

Mr. Blair: Like the present law is, the Dominion Day Act...

An hon. Member: When it falls on a Sunday, it is celebrated on Monday.

Mr. Hogarth: But that does not provide for Saturday.

Mr. Blair: It does not provide for Saturday.

Mr. Murphy: If it came on Saturday, we would lose the holiday.

An hon. Member: That is right.

The Chairman: Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, on a point of order. I might say, I do not agree with Mr. MacGuigan's position; but he should make an amendment then, should he not, so that we do not throw out the whole clause?

[*Interpretation*]

avis, dans la pratique la situation suivante se présentera si le 1er juillet tombe sur un jour de la semaine autre que le lundi on commémorera cette fête le lundi pour accorder une longue fin de semaine à tout le monde. Dans le domaine de l'industrie également les conventions collectives visent à assurer aux travailleurs une longue fin de semaine pour les deux raisons suivantes: premièrement, pour accorder tout simplement une longue fin de semaine aux ouvriers, et deuxièmement, à cause d'une politique financière, parce que lorsqu'on ferme une usine pour une journée et qu'on l'ouvre de nouveau, cette mesure entraîne des dépenses supplémentaires.

Ainsi, il existe au Canada la fête du Travail qui est un jour important pour les syndicats, et ils la célèbrent le premier lundi de septembre. On célèbre le jour d'Actions de grâces le deuxième lundi d'octobre. J'ai même lu dans les journaux ce matin que le chef de l'opposition, dont la fête tombera un samedi, a eu son party d'anniversaire hier soir. Si ma fête tombe un mercredi, j'aurais probablement le gâteau d'anniversaire le dimanche à la maison.

A mon avis, il importe de considérer l'esprit qui anime la célébration de ce jour et si plus de gens peuvent en profiter et célébrer en même temps, on rejoint donc le principe inhérent au désir de commémorer un anniversaire.

M. Hogarth: Monsieur le président, sauf le respect que je dois à M. Murphy, je comprends son point de vue mais qu'arrive-t-il si la fête tombe un samedi ou un dimanche? On perd le congé.

M. Blair: En vertu de la loi actuelle, la loi sur la fête du Dominion...

Une voix: Quand cette fête tombe un dimanche, on la célèbre un lundi.

M. Hogarth: Toutefois, il n'y a pas de disposition relative au samedi.

M. Blair: Non.

M. Murphy: Si cette fête tombait un samedi, on perdrait la fin de semaine de congé.

Une voix: C'est exact.

Le président: Monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je ne suis pas d'accord avec la disposition de M. MacGuigan mais je crois qu'il devrait proposer un amendement à ce sujet afin de ne pas rejeter l'article en entier.

[*Texte*]

The Chairman: No. We can have this Clause decided upon. If this Clause carries, it will be changed to a legal holiday on the first Monday in the month.

Mr. MacGuigan: I guess you are right, Mr. Sullivan, I should propose an amendment.

The Chairman: Well, you can and then it was voted down. We are with this original Clause.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, I just...

The Chairman: It does not have to be done that way, though.

Mr. Sullivan: No. I just did not want to say if you were against that to vote against it. Then the people who are going to delay the Bill also vote against it and the Clause goes out and that is the end of it. I think it should be put clearly on amendments.

Mr. Hogarth: I take it what Dr. MacGuigan wants to do, Mr. Chairman, is just delete the words in Clause 3 "on the first Monday of the month of July" so the clause would read:

> Throughout Canada, in each and every year, Canada Day shall be kept and observed as a legal holiday.

The Chairman: Yes, it can be done that way if an amendment is brought forth.

Mr. MacGuigan: It could also be that the present law remains providing that it falls on July 1 if this clause fails. The present law remains and the present law already provides that it shall be celebrated on the exact day.

The Chairman: This is my point. It can be done either way. You see if we vote on Clause 3 and it carries well then we are changing the holiday to the first Monday of July and if it fails then we revert to the original law which would be the day that July 1 falls on. Mr. Blair?

Mr. Blair: I would appreciate the members of the Committee being patient with me for a minute. I am sorry that I did not come equipped. I have sent out for a copy of the present statute and when it comes I would be prepared, or Mr. MacGuigan would I am sure, to move an amendment to this Bill to insert the words which are in the present statute. If you will excuse me I will go out and get it myself.

[*Interprétation*]

Le président: Non. Nous pouvons nous décider au sujet de cet article. Si l'on adopte cet article on le modifiera comme suit «le jour de fête légale le premier lundi du mois».

M. MacGuigan: Je suppose que vous avez raison, monsieur Sullivan, je devrais proposer un amendement.

Le président: Vous pourriez procéder ainsi, mais on l'a rejeté. Nous en sommes encore à l'article initial.

M. Sullivan: Monsieur le président, je...

Le président: Vous n'êtes pas obligé de procéder ainsi.

M. Sullivan: Je ne voulais pas dire que si vous n'étiez pas en faveur de cet article, vous devriez voter contre, et que les gens qui vont retarder l'adoption du bill devraient voter contre cet article également, et qu'on élimine cet article. A mon avis, il faudrait procéder d'une façon claire par voie d'amendements.

M. Hogarth: Monsieur le président, je crois que tout ce que veut faire MacGuigan, c'est supprimer, à l'article 3, les mots suivants: «Le premier lundi du mois de juillet», en sorte que le nouvel article se lise ainsi:

> Chaque année, dans toute l'étendue du Canada, la fête du Canada doit être célébrée et observée comme jour de fête légale.

Le président: Oui, on pourrait accepter cet énoncé si l'on propose une modification.

M. MacGuigan: Si cet article est rejeté, on pourrait conserver le texte de la loi actuelle prévoyant que la fête tombe le premier juillet. Le texte de la loi actuelle prévoit déjà que la fête doit être célébrée le jour même.

Le président: Je pense que le résultat serait le même dans les deux cas. Si nous mettons l'article 3 aux voix et qu'il est adopté, la fête sera alors célébrée le premier lundi de juillet; si la proposition est rejetée, nous nous en tenons alors à l'ancien texte de loi qui prévoit que la fête sera célébrée le premier juillet, Monsieur Blair?

M. Blair: Je demanderais aux membres du Comité de bien vouloir patienter une minute. Je m'excuse de ne pas avoir la recommandation nécessaire. J'ai envoyé quelqu'un me chercher un exemplaire du texte de la loi actuelle et lorsque je l'aurai, je serai en mesure—monsieur MacGuigan pourrait aussi le faire—de présenter un amendement au projet de loi qui aura pour objet d'insérer les mots du texte de loi actuelle. Excusez-moi, je vais aller le chercher moi-même.

[*Text*]

Mr. Murphy: Before Mr. Blair goes, I am looking at the minutes of one of our earlier meetings when the Assistant Deputy Minister, Mr. Thorson, gave evidence, and at that time he was referring to specific amendments which had been drafted, and I remember having seen them at that time, to cover the point Mr. MacGuigan is getting at. I think they were drafted by the Department were they not Mr. Brown?

Mr. Brown: Yes.

Mr. Murphy: So the Interpretation Act would be covered and the Public Service terms and conditions of employment regulations and so on. Those have all been taken into consideration in an amendment which has already been drafted and I think that will cover the research you were going to do, Mr. Blair. Do you have a copy of the amendment?

The Chairman: I have a copy here of three proposed amendments. Perhaps this is the one.

Mr. Murphy: I think that is the one. If you show it to Mr. MacGuigan it may be that will satisfy the point he is making.

The Chairman: For such a simple Bill it gets a little technical.

Mr. Macquarrie: This is quite a committee for a non-lawyer to be in.

The Chairman: You are doing very well.

Mr. Macquarrie: I would like to say, Mr. Chairman, that but I was looking over what our predecessors in the 22nd Parliament said when a similar Bill was before them and some were a bit appalled. This was days before Mr. Pierre Juneau. They were appalled at the frequency with which we would be celebrating our day on July 4. Although that is not an overwhelming deterrent I think it might be well to look at it. I wonder whether we still really are not prepared to suggest that Canadian people are sufficiently motivated to celebrate their national day on the day on which that event really occurs. Do we have to weekend ourselves out of July 1? I am really appalled to think that we do and coming from one of the great pleasure resorts of the Dominion, I know what weekends are. I still hope that we can cleave to this one day.

[*Interpretation*]

M. Murphy: Je viens tout juste de jeter un coup d'œil au procès-verbal d'une de nos réunions précédentes au cours de laquelle le sous-ministre adjoint, M. Thornson, a témoigné en faveur du point de vue soulevé par M. MacGuigan; à ce moment-là, il se référait aux amendements qui avaient déjà été rédigés. Je pense que c'est le ministère qui les a rédigés, n'est-ce pas, monsieur Brown?

M. Brown: Oui.

M. Murphy: Ainsi, la Loi d'interprétation de même que les Règlements sur les conditions d'emploi dans la fonction publique, etc., seraient concernés. On en a déjà tenu compte dans un amendement qui a été rédigé et je pense que cet amendement s'appliquera au point de vue de M. Blair. Avez-vous une copie de cet amendement?

Le président: Voici une copie des trois amendements proposés. Peut-être que c'est ce que vous cherchez.

M. Murphy: En effet, si M. MacGuigan en prend connaissance, peut-être qu'il serait satisfait de ce libellé.

Le président: Pour un projet de loi aussi simple, les choses deviennent un peu compliquées.

M. Macquarrie: Pour quelqu'un qui n'est pas avocat, le Comité de la justice est tout désigné.

Le président: Vous vous en tirez fort bien.

M. Macquarrie: Monsieur le président, je veux tenir compte de l'attitude et des propos de nos prédécesseurs de la 22e législature dont certains furent un peu concernés tant qu'ils eurent à discuter d'un projet de loi semblable. C'était bien entendu avant le règne de Pierre Juneau. Ils étaient consternés devant le nombre de fois qu'il aurait fallu célébrer la fête le 4 juillet. Je sais que le fait de tenir compte de cette attitude n'est pas une façon de régler le problème, mais je pense que c'est tout de même une bonne chose. Je me demande si nous ne sommes pas encore d'avis que le citoyen canadien désire réellement célébrer sa fête nationale le jour même où elle tombe. Devons-nous nous servir du premier juillet pour nous fabriquer une longue fin de semaine? Je suis consterné à la pensée que c'est ce que nous faisons et comme je viens moi-même d'un grand lieu de villégiature au Canada, je sais ce que sont les fonctionnaires. J'espère donc que nous resterons fidèle à ce jour unique.

[*Texte*]

The Chairman: Gentlemen, the question is fairly clear. The Committee will have to decide whether we retain the present law that Dominion Day occurs on July 1, whatever that day might be, or whether we change it to having Dominion Day fall on the first Monday of the month of July. This is the nub; sorry—Confederation Day.

• 1215

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, because of the Sunday problem this is a matter of some complexity in its phrasing. I think I should move an amendment in the terms suggested by the counsel for the Department of Justice if this was the policy decision which the Committee wished to make. I therefore move that the present words of Clause 3 of Mr. Brown's Bill be struck out and that we substitute therefor the following:

> 3. Throughout Canada the first day of July shall be a legal holiday and shall be kept and observed as such, except that in any year when the first day of July falls on a Sunday, the second day of July shall, in lieu thereof, be a legal holiday and be kept and observed as such.

Also adding Clause 4, which I understand is necessary to take care of other statutes:

> 4. Wherever in any other Act or in any rule, order, regulation, by-law or proclamation made or issued thereunder or any contract, lease or other document made pursuant thereto, reference is made to "Dominion Day", there shall in each and every case, unless the context otherwise requires be substituted a reference to "the day fixed by the Confederation Day Act as a legal holiday."

The Chairman: Gentlemen, so there is no confusion, Mr. MacGuigan has made this motion, and as I just mentioned a few minutes ago I think the issue is clear cut. If this motion passes in essence the law will be as it is now and if this motion fails well then the legal holiday would be on the first Monday of the month of July. Is that clear before we vote? Are there any further comments?

Amendment agreed to.

Clause 3 as amended agreed to.

New Clause 4 agreed to.

Clause 5, previous Clause 4, as amended agreed to.

Clause 1 as amended agreed to.

Title as amended agreed to.

[*Interprétation*]

Le président: Messieurs, la question est assez claire. Le Comité aura à décider si nous conservons la loi actuelle qui fixe la fête du Canada au premier juillet, peu importe le premier jour de la semaine, ou si nous décidons que la fête du Canada sera le premier lundi du mois de juillet. Excusez-moi, je dois dire la Fête de la Confédération.

M. MacGuigan: Monsieur le président, l'énoncé actuel de l'article ne résout pas clairement le problème du dimanche. Je dois proposer un amendement en utilisant les termes proposés par les conseillers juridiques du ministère de la Justice si c'est le genre de décision que le Comité désire apprendre. Je propose donc que l'énonçé actuel de l'article 3 projet de loi de M. Brown soit remplaçé par ce qui suit:

> (3) Dans tout le Canada, le premier juillet est un jour de fête légale et est observé comme tel; toutefois, lorsque le premier juillet est un dimanche, le deux juillet sera jour de fête légale et sera observé comme tel, au lieu du premier juillet.

Il faudrait ajouter l'article 4 qui est nécessaire pour tenir compte des autres mesures législatives.

> (4) Lorsque, dans d'autres lois ou dans des règles, ordonnances, règlements ou proclamations établis en vertu de ces lois ou dans des contrats, baux ou autres documents faits en conformités de ces actes, mention est faite de la «fête du «Dominion», cette dernière expression doit dans tous les cas, être remplacée par une mention du jour fixé par la *Loi sur la fête de la Confédération* comme fête légale», sauf exigence contraire du texte.

Le président: Messieurs, monsieur MacGuigan vient de présenter sa proposition et, comme je l'ai dit il y a quelques instants, je pense que la situation est claire. Si cette proposition est adoptée, la loi demeure essentiellement la même, et si elle ne l'est pas, la fête légale sera le premier lundi du mois de juillet. Avant d'aller plus loin, j'aimerais savoir si c'est parfaitement clair?

L'amendement est adopté.

L'article 3 tel que modifié est adopté.

Le nouvel article 4 est adopté.

L'article 5, auparavant l'article 4, est adopté tel que modifié.

L'article 1 est adopté tel que modifié.

Le titre est adopté tel que modifié.

[*Text*]

The Chairman: Shall I report the Bill as amended?

An hon. Member: I want to register my opposition to it anyway.

The Chairman: Yes, I think you have done it very well, Mr. Schumacher.

It was agreed to report the Bill on division.

The Chairman: Shall Bill C-29 an Act respecting Canada Day as amended to be reported by the Standing Committee on Justice and Legal Affairs be reprinted?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Gentlemen, before we adjourn, our next meeting will be Tuesday at 11 o'clock. We will have the Supreme Court Act and then in the afternoon we hope to get to the Bill on the Expungement of Criminal Records.

There is a lot of work before the Commitee and we expect to have a number of meetings next week.

Mr. Hogarth: Does the Minister propose to bring that point of privilege with respect to the breathalizer before the Committee?

The Chairman: I discussed that with Mr. McCleave and the Minister. The Minister is appearing before the Committee Tuesday on the Supreme Court Act. Technically we have no jurisdiction to entertain a statement by the Minister. He will be bringing up his estimates at a later date. If this is agreeable he could make a statement at that time, on the estimates.

• 1220

Mr. McCleave: I think if he wanted to make an early reply on something that I have said I have no objection to that, Mr. Chairman, but I am in the hands of the Committee.

The Chairman: Thank you very much, Mr. McCleave.

[*Interpretation*]

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi tel que modifié?

Une voix: Je veux que ma dissidence figure dans le procès-verbal.

Le président: Oui, je crois que vous avez fait du bon travail, monsieur Schumacher.

Il est décidé de mentionner dans le rapport que le projet a été adopté sur division.

Le président: Devons-nous faire imprimer de nouveau, tel que modifié, le Bill C-29, la Loi concernant la fête du Canada, par le Comité permanent de la Justice et des questions juridiques?

Des voix: D'accord.

Le président: Messieurs, la prochaine séance aura lieu mardi à 11 heures. Nous étudierons alors la loi sur le Cour suprême et ensuite, j'espère que nous pourrons consacrer l'après-midi au projet de loi sur la suppression des dossiers criminels.

Le programme des travaux du Comité est très chargé et j'espère pouvoir tenir plusieurs séances la semaine prochaine.

M. Hogarth: Le ministre se propose-t-il de saisir le Comité de la question de privilège au sujet de l'ivressomètre?

Le président: J'en ai parlé avec le ministre et M. McCleave. Le ministre comparaîtra devant le Comité mardi lorsque nous étudierons la Loi sur la Cour suprême. Techniquement, nous n'avons pas le droit d'accueillir une décision prise par le ministre. Il nous entretiendra de son budget à une date ultérieure. Il pourra alors faire une déclaration lorsque l'on étudiera son budget.

M. McCleave: Je pense que si le ministre désire fournir tout de suite une réponse, je n'ai aucune objection monsieur le président. Je m'en remets à la décision du Comité.

Le président: Merci, monsieur McCleave.

APPENDIX "C"

Apartment 2,

310, Breezehill Avenue South,
Ottawa 3, Ontario.
8 April, 1970.

D. R. Tolmie, Esq., Q.C., M.P.,
Committee on Justice and Legal Affairs,
House of Commons.

Dear Mr. Tolmie,

I write to ask for permission to appear before the Committee on Justice and Legal Affairs on the occasion of its next meeting for the consideration of Bill C.29. Since the Committee began its hearings on that bill, I have been seeking for information on the first establishment of the First of July as a national public holiday and on the adoption of the designation of 'Dominion Day'; and I venture to think that the presentation of some results of that search may be of interest to members of the Committee.

It was apparently a Proclamation of the Governor-General (Sir John Young) of 26 June, 1869, that did first 'proclaim and appoint THURSDAY, the FIRST day of JULY next, and every succeeding First Day of July, as the day on which the Anniversary of the formation of the Dominion of Canada be duly celebrated'. And reference to the issues of the *Daily Globe* of Toronto has shown me that on 25 June, 1869, the Mayor of Toronto issued a proclamation, under the heading, 'Dominion Day', that the approaching first of July should be celebrated as a public holiday. (I must here admit that I have not yet looked for information on any manner of observance of the day in 1868, or any proclamation by the Lieutenant-Governor of the province in those earliest years.)

Not until 1879 was the First of July made a national public holiday by Act of Parliament, and given the statutory designation (in English) of 'Dominion Day'. The statutory designation of the day was (in French), 'Jour de la Confédération'. That designation of the day was continued in *Statuts revisés du Canada*, 1886. But in the next revision, of 1906, it was changed to, 'fête du Dominion'. The files of the Department of Justice may perhaps yield an explanation of this change.

I have now come to feel that the designation of 'Confederation Day' for the first of July is more appropriate than either 'Dominion Day' or the meaningless 'Canada Day'. The word 'Confederation' is used over and over again in the Westminster Resolutions of

APPENDICE «C»

Appartement 2,

310, avenue Breezehill sud,
Ottawa 3, (Ontario)
Le 8 avril 1970

Monsieur D. R. Tolmie, c.r., député,
Président du Comité permanent
de la justice et des questions juridiques,
Chambre des communes.

Monsieur le président,

Je vous écris pour vous demander la permission de comparaître devant le Comité de la justice et des questions juridiques, à l'occasion de votre prochaine séance sur l'étude du Bill C-29. Depuis que le Comité a commencé ses débats sur ce Bill, j'ai cherché des renseignements sur l'origine du premier juillet en tant que congé public national et sur l'adoption du titre «jour du Dominion»; je crois que certaines de mes recherches pourraient intéresser les membres de votre Comité.

Il semble qu'une proclamation du gouverneur-général (Sir John Young) du 26 juin 1869, soit à l'origine de la fête; qui «déclare et fixe le JEUDI, PREMIER jour de JUILLET Prochain, et tous les premiers juillet subséquents, comme jours où l'anniversaire de la formation du Dominion du Canada sera dûment célébré». En feuilletant les publications du *Daily Globe* de Toronto, je me suis rendu compte que le 25 juin 1869, le maire de Toronto avait publié une déclaration sous le titre «Dominion Day», à l'effet que le premier juillet suivant serait célébré comme fête publique. (Je dois admettre que je n'ai pas encore cherché de renseignements sur les façons d'observer cette fête en 1868, ou sur toute proclamation du lieutenant-gouverneur de la province à cette époque).

Ce n'est qu'en 1879 que le premier juillet devint un congé national public en vertu d'une loi du Parlement, et qu'il reçut le titre réglementaire (en anglais) de «Dominion Day», et en français, de «jour de la Confédération». Ce titre était mentionné dans les *Statuts révisés du Canada*, de 1886, mais dans l'édition de 1906, il fut changé en «fête du Dominion». Le dossier du ministère de la Justice explique peut-être ce changement.

J'en suis venu à croire que le titre «Fête de la Confédération» pour le premier juillet est plus approprié que «fête du Dominion» ou «fête du Canada» qui à mon sens n'a pas de signification. Le mot «Confédération» est utilisé tant et plus dans la résolution de West-

December, 1866, which resulted in the draughting and enactment of the British North America Act. It possesses two meanings—the one, the act or process of federating, the other, the result of that act or process. The designation, 'Confederation Day' and 'Jour de la Confédération', carries both those connotations, in both English and French, while 'Dominion Day', which lacks an exact equivalent in French, has only the second connotation.

It might be that the Committee might also like to be informed on the history of the word 'dominion' in the *English* (I must emphasize the word 'English') statute book, since it can be argued that that history does throw some light upon the significance of the word 'Dominion' in the term, 'Dominion of Canada'. (I might here add that the word 'Dominion' appears only twice—once in the preamble and once in section 3—in the British North America Act. Everywhere else in the Act, the word 'Canada', in the sense of a political entity, stands by itself.)

Yours faithfully,

C. P. Wright.

minster de décembre 1866, d'où découlent le projet et la mise en application de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il a deux significations—la première, l'acte ou le processus de fédération, l'autre, le résultat de cet acte ou de ce processus. Le titre, «Confederation Day» et «jour de la Confédération», portent ces deux significations, en anglais et en français, alors que «Dominion Day» qui n'a pas d'équivalent approprié en français, n renferme que la deuxième signification.

Il se peut que le Comité soit également intéressé à connaître l'histoire du mot «Dominion» dans le livre des statuts *anglais* (je dois souligner ce mot), car on peut dire que l'histoire fait un peu de lumière sur la signification du mot «dominion» dans l'expression «Dominion of Canada». (Je dois ajouter ici que le mot «Dominion» ne paraît que deux fois—une fois dans le préambule et une fois dans l'article 3—de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Partout ailleurs dans l'Acte, le mot «Canada», dans le sens d'une entité politique, est employé seul).

Votre très dévoué,

C. P. Wright.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

Government Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE

HOUSE OF COMMONS

Second Session
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la
vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE
ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT
DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET
TÉMOIGNAGES

No. 18

LIBRARY
MAY - 8 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

TUESDAY, APRIL 14, 1970

LE MARDI 14 AVRIL 1970

Respecting
BILL C-182,
An Act to amend the Supreme Court Act

Concernant le
BILL C-182,
Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême

Including
NINTH REPORT TO THE HOUSE

Y compris le
NEUVIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE

Appearing
Minister of Justice and
Attorney General of Canada.

Hon. John N. Turner

Comparaît
Ministre de la Justice et
Procureur général du Canada.

WITNESS—TÉMOIN

(See Minutes of Proceedings) *(Voir Procès-verbal)*

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS		COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES
Chairman	Mr. Donald R. Tolmie	*Président*
Vice-Chairman	M. Paul M. Gervais	*Vice-président*

and Messrs — et MM.

Alexander,	Gibson,	McCleave,
Blair,	Gilbert,	[2]McQuaid,
Brewin,	Hogarth,	Murphy,
[1]Chappell,	MacEwan,	Schumacher,
Deakon,	MacGuigan,	Sullivan,
Fortin,	Marceau,	[3]Woolliams–(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie
Clerk of the Committee.

Pursuant to S.O. 65 (4) (*b*)–

[1]Replaced Mr. Marchand (*Kamloops-Cariboo*) on April 14, 1970.

[2]Replaced Mr. Macquarrie on April 9, 1970.

[3]Replaced Mr. Yewchuk on April 13, 1970.

Conformément à l'article 65 (4) *b*) du Règlement–

[1]Remplace M. Marchand (*Kamloops-Cariboo*) le 14 avril 1970.

[2]Remplace M. Macquarrie le 9 avril 1970.

[3]Remplace M. Yewchuk le 13 avril 1970.

ORDER OF REFERENCE

Monday, February 16, 1970.

Ordered,—That Bill C-182, An Act to amend the Supreme Court Act, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

ATTEST

ORDRE DE RENVOI

Le lundi 16 février 1970

Il est ordonné,—Que le Bill C-182, Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême, soit déféré au comité permanent de la justice et des questions juridiques.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des Communes,
ALISTAIR FRASER,
The Clerk of the House of Commons.

21742—1½

REPORT TO THE HOUSE

Wednesday, April 22, 1970.

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs has the honour to present its

NINTH REPORT

Pursuant to its Order of Reference of Monday, February 16, 1970, your Committee has considered Bill C-182, An Act to amend the Supreme Court Act, and has agreed to report it without amendment.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issue No. 18*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le président,
DONALD R. TOLMIE,
Chairman.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 22 avril 1970

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du lundi 16 février 1970, le Comité a étudié le Bill C-182, Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême, et est convenu d'en faire rapport sans modification.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à ce bill (*fascicule nº 18*) est déposé.

Respectueusement soumis,

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, April 14, 1970.
(28)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 11.00 a.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Blair, Brewin, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacEwan, MacGuigan, Marceau, Murphy, Schumacher, Sullivan, Tolmie, Woolliams–(14).

Appearing: The Honourable John N. Turner, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witness: Mr. D. H. Christie, Assistant Deputy Attorney General, Department of Justice.

The Clerk of the Committee read the Order of Reference of February 16, 1970 and the Committee proceeded to the consideration of Bill C-182, An Act to amend the Supreme Court Act.

The Minister made a brief statement regarding Bill C-182.

Clause 1 was allowed to stand.

Clauses 2 to 11 inclusive severally carried.

Clause 1 carried.
The Schedule carried.
The Title carried.
The Bill carried.

It was agreed that Bill C-182 be reported, without amendment.

In the course of the meeting, the Minister answered questions. He was assisted by Mr. Christie.

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 14 avril 1970
(28)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit ce matin à 11h 10. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Blair, Brewin, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacEwan, MacGuigan, Marceau, Murphy, Schumacher, Sullivan, Tolmie, Woolliams–(14).

Comparaît: L'honorable John N. Turner, ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Témoin: M. D.H. Christie, sous-procureur général adjoint, ministère de la Justice.

Le greffier du Comité lit l'Ordre de renvoi du 16 février 1970, et le Comité entreprend l'étude du Bill C-182, Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême.

Le ministre fait une brève déclaration sur le Bill C-182.

L'article 1 est réservé.

Les articles de 2 à 11 inclusivement sont adoptés individuellement.

L'article 1 est adopté.
L'annexe est adoptée.
Le titre est adopté.
Le Bill est adopté.

Il est convenu que rapport soit fait du Bill C-182, sans amendement.

Au cours de la séance, le ministre, aidé de M. Christie, répond aux questions des députés.

At 11.42 a.m., the Committee adjourned to 3.30 p.m. this day.

A 11h 42, la séance du Comité est levée jusqu'à 3h 30 de l'après-midi.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Texte*]

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, April 14, 1970

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 14 avril 1970

● 1111

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum. I will now ask the Clerk to read the order of reference.

The Clerk of the committee:

Monday, February 16, 1970.

Ordered,—That Bill C—182, An Act to amend the Supreme Court Act, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

The Chairman: Thank you.

We have the Minister of Justice before the Committee. I believe Mr. Turner would like to give us a brief statement on the Bill.

Hon. John Napier Turner (Minister of Justice and Attorney General of Canada): Mr. Chairman and gentlemen, I made a statement on the Bill, which is a fairly technical Bill, at Second Reading. Basically the purpose of the Bill is to act as a housekeeping measure on some of the aspects that affect the administration of the Supreme Court of Canada and also to take some of the pressure off the Supreme Court on factual appeals so that the Supreme Court can deal with constitutional matters and legal matters of import across the country and certain matters in public administrative law that will avail to it as a result of the Federal Court Bill that is soon to be before this Committee.

I analysed the changes at Second Reading and the changes from the earlier submission of this Bill and I would be prepared to get into detail as we proceed clause by clause.

The Chairman: Gentlemen, if it is agreeable, I will call Clause 1.

On Clause 1—*Appeals from final judgments*

The Chairman: Are there any questions on Clause 1? Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, Mr. Chappell had to be at another meeting and he would like Clause 1 to

Le président: Messieurs, nous avons quorum. Je vais demander au greffier de nous lire l'ordre de renvoi.

Le Greffier du Comité:

Le lundi 16 février 1970

Il est ordonné,—Que le Bill C-182, Loi modifiant la Loi sur la Cour suprême, soit déféré au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

Le président: Merci.

Nous avons avec nous aujourd'hui, le ministre de la Justice. Je crois que M. Turner aimerait nous donner un bref aperçu du bill.

L'hon. John Napier Turner (Ministre de la Justice et Procureur général du Canada): Monsieur le président et messieurs, lors de la seconde lecture du bill, j'ai fait une déclaration au sujet de ce bill qui est plutôt technique. Fondamentalement, ce projet de loi se propose d'apporter des modifications d'ordre interne au sujet de certains aspects de l'administration de la Cour suprême du Canada et aussi de faciliter sa tâche dans le cas des appels fondés sur une question de faits, de façon à permettre à la Cour suprême de s'occuper de questions d'ordre constitutionnel et juridique dans le domaine des importations au pays et de certaines questions de droit administratif public dont étude lui sera confiée dans le cadre du projet de loi sur la cour fédérale qui sera bientôt présenté devant le présent comité.

Lors de la seconde lecture, j'ai fait l'étude de ces modifications ainsi que des modifications qui ont été apportées par rapport à la précédente proposition soumise pour ce bill et je suis prêt à en faire l'étude détaillée au fur et à mesure de l'examen que nous allons faire article par article.

Le président: Messieurs, si vous le permettez, je vais mettre en délibération l'article I.

Au sujet de l'article I,—*Appel de jugement définitif.*

Le président: Y a-t-il des questions au sujet de l'article I? Monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Monsieur le président, M. Chappell devait assister à une autre réunion et il aimerait que l'on

[*Text*]

stand, if possible. Very briefly I can outline what his point is. He would suggest that after the word "lies" in proposed Section 36, second line, that jury verdicts be excluded, in view of the fact that some of us feel that the final court here should have the pass on a jury verdict, pass on a judgment of the Court of Appeal of Ontario.

The Chairman: Mr. Sullivan, will Mr. Chappell be back later on this morning?

Mr. Sullivan: Yes, he expects to be here in about half an hour.

The Chairman: I see. Is it agreeable that we stand Clause 1? Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I have a question on the opening remarks of the Minister. It arises out of an article called "Thoughts on Reform of the Supreme Court of Canada" by W. R. Lederman, Q.C. In one of his paragraphs he notes:

> It is not surprising then that we find the government of Canada proposing to the Constitutional Conference of February, 1969, that "The Constitution should authorize the Supreme Court of Canada to depart from a previous decision when it appears right to do so." It was made clear in the comment accompanying the proposal that this was to be a permissible provision, leaving it entirely to the court itself to determine whether it was 'right' to depart from precedent because 'circumstances demand it.'

I wonder if the minister could comment on that? I do not think there is any provision in the Act to permit the court to depart from precedent.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I will stand, corrected, Mr. Chairman, but I do not think there would have to be any provision in the Act one way or the other. The court could determine its own adherence to the rule of starting assizes.

The proposal of the federal government at the Federal-Provincial Conference was that the Supreme Court of Canada should be not only a creature of a federal statute, as it is now, but a creature of a new revised constitution. That is to say there should be a constitutional provision setting forth the structure of the court, the nominating procedure at the jurisdiction. We also proposed that it might be set forth that the principal start of assizes need not apply. As it stands at the moment the Supreme Court of

[*Interpretation*]

réserve l'article I si possible. Très brièvement, je vais exposer quel est son point de vue. Il proposerait qu'après les mots «interjeter appel sur une» à la deuxième et troisième lignes de l'article 36 proposé, que l'on exclue les verdicts de jury du fait que certains parmi nous croient que la décision du dernier tribunal ici devrait supplanter celle d'un verdict de jury, devrait être préférée à un jugement de la cour d'appel de l'Ontario.

Le président: Monsieur Sullivan, est-ce que M. Chappell reviendra plus tard dans la matinée?

M. Sullivan: Oui, il espère être ici dans environ une demi-heure.

Le président: Je vois. Est-ce que vous acceptez de réserver l'article I? Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Monsieur le président, je voudrais poser une question au sujet des remarques de M. le ministre. Cette question découle d'un article intitulé: «Thoughts on Reform of the Supreme Court of Canada» (réflexions au sujet de la réforme de la Cour suprême du Canada), article écrit par M. W.R. Lederman, c.r. Dans un paragraphe il déclare:

> Il n'est pas surprenant que le gouvernement du Canada ait proposé lors de la conférence constitutionnelle de février 1969, que la constitution devrait autoriser la Cour suprême du Canada à ne pas suivre une décision précédente lorsqu'il semble juste de ne pas le faire.» Les commentaires qui accompagnaient cette proposition indiquaient clairement qu'il s'agissait là d'une stipulation donnant la permission, laissant entièrement entre les mains de la Cour la responsabilité de déterminer «s'il était juste» de ne pas suivre un précédent du fait: «de ce que les circonstances en cause l'exigeaient».

Le ministre voudrait-il nous faire des commentaires à ce sujet? Je ne crois pas que la loi stipule quelque part que la Cour puisse ne pas suivre la jurisprudence établie.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je puis me tromper, monsieur le président, mais je ne crois pas qu'il est nécessaire qu'il y ait dans la loi quelque disposition à ce sujet d'une façon ou d'une autre. La Cour peut déterminer elle-même si elle veut suivre la règle des assises de départ.

Lors de la conférence fédérale-provinciale, le gouvernement fédéral avait proposé que la Cour suprême du Canada ne soit pas simplement un organisme à statut fédéral, comme elle est à l'heure actuelle, mais qu'elle, voie sa constitution revisée. Ceci veut dire que l'on devrait établir constitutionnellement la structure de la Cour, la façon dont elle nomme ses membres au niveau de la juridiction. Nous avons aussi proposé qu'il soit stipulé que le principe des assises initiales ne s'applique pas. A l'heure actuelle, la Cour suprême du Canada est

[*Texte*]

Canada is a creature of a federal statute. In my view that would be up to the court to decide whether or not it was bound by its own decisions. Mr. Christie might want to elaborate on this.

Mr. D. H. Christie (Assistant Deputy Attorney General, Department of Justice): I might say on that point that in a fairly recent decision Mr. Justice Cartwright, speaking for himself and two other judges, stated they were not necessarily bound by their own previous decisions.

Mr. Gilbert: Was this a criminal nature?

Mr. Christie: It was a criminal case I have forgotten just what the facts were. Mind you, he was only speaking for himself and the other judges, but he did make that statement.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, the Court has never taken a clear position on this question. It is still open although the tendency of the court has certainly been to follow all their past decisions. I would certainly endorse the Minister's comments and add that I think it is preferable that the court come to a decision of this kind on its own. It is better if the Legislature does not seem to be imposing any rule of this kind on the court, one way or the other. The court is quite capable of coming to this conclusion on its own. I think many of us hope that it will shortly do so.

The Chairman: Thank you. Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, because I am not too familiar with the Supreme Court Act, in what way are we changing the law in proposed Section 36? What is the significant change in the law?

Mr. Christie: Under Section 36 as it now is written, if the amount in controversy exceeds $10,000 there is an appeal on questions of law, fact, mixed law and fact. In proposed Section 36 we are doing away with the appeal on fact alone.

Mr. Hogarth: Fact alone? I see. That is the only thing going out of the jurisdiction of the courts there.

Mr. Christie: That is correct.

Mr. Hogarth: One thing has concerned me. Is there any explanation as to why in proposed Section 36(b) *certiorari* and prohibition were not included?

[*Interprétation*]

un organisme à statut fédéral. A mon avis, c'est à la Cour de décider si oui ou non elle se trouve liée par ses propres décisions. Peut-être que M. Christie aimera nous parler de cette question.

M. D.H. Christie (Sous-procureur général adjoint, ministère de la Justice): Je dirais à ce sujet que lors d'une récente décision, le juge Cartwright, parlant en son nom ainsi qu'en celui de deux autres juges, a déclaré qu'ils n'étaient pas nécessairement liés par leur propres décisions antérieures.

M. Gilbert: S'agissait-il d'une cause de nature criminelle?

M. Christie: Oui. Je ne me souviens plus au juste quels étaient les faits en cause. Cependant, remarquez bien qu'il ne parlait qu'en son nom et au nom des deux autres juges mais il a quand même fait cette déclaration.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Monsieur le président, la cour n'a jamais pris une attitude bien définie au sujet de cette question. La question reste ouverte, bien que la cour ait certainement tendance à se conformer à toutes ces décisions prédédentes. J'accepterais certainement les commentaires du ministre et j'ajouterais que je crois qu'il est préférable que la cour en vienne à prendre sa propre décision à ce sujet. Il est préférable que le corps législatif n'ait pas l'air de chercher à imposer un règlement de ce genre à la cour d'une façon ou d'une autre. La cour est tout à fait en mesure de prendre cette décision elle-même. Je crois que beaucoup d'entre nous espèrent que c'est ce qu'elle va faire.

Le président: Merci. Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Monsieur le président, comme je ne suis pas très au courant de la Loi sur la Cour suprême, j'aimerais savoir si, lorsque nous proposons le nouvel article 36, nous apportons un changement important à cette Loi?

M. Christie: En vertu de l'article 36, tel qu'il est actuellement rédigé, si le montant qui fait l'objet du litige dépasse 10,000 dollars, il y a possibilité d'appel au sujet de questions de droit, de fait, et de questions mixtes de droit et de fait. Dans l'article 36 proposé, nous supprimons le droit d'appel fondé sur les faits uniquement.

M. Hogarth: Uniquement sur les faits? Je vois. C'est la seule question qui est retirée du domaine de juridiction de la cour dans le présent cas.

M. Christie: C'est exact.

M. Hogarth: Il y a quelque chose qui m'inquiète; pouvez-vous me dire pourquoi, au paragraphe *b*) de l'article 36, on n'inclut pas le cas de *certiorari* soit

[*Text*]

[*Interpretation*]

d'ordonnance rendue et les cas de prohibition, soit d'interdiction?

Mr. Christie: I cannot give the answer to that, except that we were not addressing our minds to that particular part of the Act when we drafted this. Of course, you can get up there under Section 41, I would imagine, on *certiorari* or prohibition. By the way this is *habeas corpus* or *mandamus* in civil procedures.

M. Christie: Je ne puis vous répondre à ce sujet, mais je puis vous dire que lorsque nous avons rédigé cette clause nous ne songions pas à cette partie de la loi en particulier. Naturellement, je suppose que vous pouvez engager des procédures au sujet du *certiorati* ou de la prohibition en vous prévaland de l'article 41. Soit dit en passant, le paragraphe *b*) indique l'*habeas corpus* ou le *mandamus* dans les procédures civiles.

Mr. Hogarth: I see. The *habeas corpus* in criminal proceedings is being left to the Criminal Code.

M. Hogarth: Je vois que le cas de l'*habeas corpus* en procédure criminelle reste traité par le Code criminel.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It is in the Criminal Code.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il se trouve dans le Code criminel.

Mr. Hogarth: Then you have repealed that. I am sorry. You have appealed the direct right of application to the Supreme Court of Canada for *habeas corpus* in another section.

M. Hogarth: Alors, vous avez abrogé, dans un autre article, le droit direct de s'adresser à la Cour suprême du Canada dans le cas d'*habeas corpus.*

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes. In another section we are repealing the original jurisdiction of *habeas corpus* in criminal matters, because under recent amendments to the Criminal Code there is now an appeal on *habeas corpus* and all aspects of it to any court of appeal and from any court of appeal to the Supreme Court of Canada.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui. Dans un autre article, nous supprimons la juridiction originelle de l'*habeas corpus* dans les affaires criminelles car, en vertu des modifications récentes apportées au Code criminel, il y a maintenent droit d'appel au sujet de l'*habeas corpus* et de tous ses aspects auprès de n'importe quelle cour d'appel et droit d'appel des décisions rendues par cette dernière cour d'appel auprès de la Cour suprême du Canada.

Mr. Hogarth: We can discuss that section when we come to it.

M. Hogarth: Nous pouvons étudier cet article lorsque nous y viendrons.

The Chairman: Were you finished, Mr. Hogarth?

Le président: Avez-vous terminé, monsieur Hogarth?

Mr. Hogarth: I just wanted an explanation. I would like to hear the other members before I comment further.

M. Hogarth: Je voudrais simplement obtenir une explication. J'aimerais que les autres députés fassent valoir leur point de vue avant que je continue à présenter mes remarques.

The Chairman: Mr. Murphy, and then Mr. MacEwan.

Le président: Monsieur Myrphy, et après, Monsieur MacEwan.

Mr. Murphy: Following along Mr. Hogarth's question, do I understand correctly that *certiorari* proceedings could not find their way into the Supreme Court of Canada in civil proceedings?

M. Murphy: Pour continuer dans la même ligne que M. Hogarth, est-ce que j'ai raison de croire que des procédures concernant le *certiorari* ne pourraient être intentées auprès de la Cour suprême du Canada, dans le cadre des procédures civiles?

Mr. Christie: No, I think you could get up there in *certiorari* in civil proceedings under Section 41 of the Supreme Court Act which gives them a general right to allow an application for leave to appeal. But this does not purport to affect the position, whatever it may be now in any way, because those are the words that are now in the Bill. Proposed Section 36 was designed not with the prerogative writs in

M. Christie: Non, je crois que vous pourriez engager des procédures au sujet des cas de certiorari, dans le cadre des procédures civiles, en vertu de l'article 41 de la Loi sur la Cour suprême du Canada qui accorde dans ces cas le droit général de faire une demande en vue d'obtenir la permission de faire appel. Mais ceci ne change rien à la situation actuelle, car qu'elle que soit la façon dont on procède, ce que nous avons ici ce

[*Texte*] [*Interprétation*]

mind, but simply to deal with the question of fact on appeals. Of course *certiorari* is not where you get into an argument about fact: it is a jurisdiction or question of law.

sont les termes mêmes du bill. L'article 36 proposé n'était pas conçu pour traiter de mandat donnant des privilèges mais il n'était destiné qu'à traiter des simples questions de faits au sujet des appels. Naturellement, les cas de *certiorari* ne sont pas des cas dans lesquels se pose une contestation au sujet des faits: il s'agit de questions juridictionnelles ou de questions de droit.

Mr. Murphy: Yes, it would be a question of law, I agree on that.

M. Murphy: Il s'agirait d'une question de droit, je suis d'accord à ce sujet.

Mr. MacEwan: Mr. Chairman, what I understand Mr. Sullivan to say is that Mr. Chappell had in mind an amendment to proposed Section 36, which would make an exception of findings of fact of a jury, that is preserve the right so that the Supreme Court of Canada would hear appeals in the matter of fact of the findings of juries. Is that right?

M. MacEwan: Monsieur le président, si je comprends bien ce que M. Sullivan dit, c'est que M. Chappell avait en vue une modification à apporter à l'article 36 proposé, qui ferait de la décision portant sur un point de fait litigieux établi par un jury une exception, c'est-à-dire qui conserverait le droit, ce qui permettrait à la Cour suprême du Canada de connaître des appels sur des questions de décisions portant sur un point de fait litigieux, décisions prises par les jurys. Ai-je raison?

Mr. Sullivan: Yes.

M. Sullivan: Oui.

The Chairman: If the Committee is agreeable we will stand Clause 1 and proceed to Clause 2.

Le président: Si tel est le désir du Comité, nous allons réserver l'article I et continuer avec l'étude de l'article 2.

Mr. Woolliams: Before you stand it I wonder if I have things right in this regard with reference to proposed Section 36. I told the Minister that I did not find any fault with it. If you feel you have an appeal as right, you would not have to apply for leave of appeal so long as you could substantiate at the opening of your appeal case as the Supreme Court rules set out; does he interpret this as a question of more than fact involved.

M. Woolliams: Avant de réserver cet article, je me demande si j'ai bien compris la signification de l'article 36 proposé. J'ai déclaré au ministre que je ne voyais rien de faux dans cet article. Si vous pensez avoir droit de ces rappels, vous n'auriez pas besoin de demander la permission de faire appel à condition qu'à l'origine de votre appel vous puissiez en établir le bien fondé, comme l'indiquent les règlements de la Cour suprême. Est-ce que le ministre interprète cette question du droit d'appel comme une question impliquant plus que les faits en cause.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is right sir. That would be part of your *factum.*

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est exact. Cette question fera partie de votre exposé des faits.

The Chairman: Mr. Blair.

Le président: Monsieur Blair.

Mr. Blair: The court, of its own motion might rule that it was based on a question of fact alone or alternatively, as is more likely to happen, the respondent might make a motion in advance of the appeal to quash the proceedings on the ground that they were based on questions of fact alone. Therefore you did not have an appeal as of right under the new section.

M. Blair: La cour pourrait décider de son propre chef qu'il s'agit d'une question basée uniquement sur les faits où autrement, ce qui est le plus probable; le défendeur pourra prendre les devants, avant que l'appel ne soit interjeté pour annuler les procédures en allégant qu'elles étaient basées uniquement sur des faits. Par conséquent, vous n'aviez pas un appel de droit en vertu du nouvel article.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is right, Mr. Blair, but then if an appellate were faced with that type of response, he could then immediately move for leave of appeal under Section 41.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est exact, monsieur Blair, mais si une personne voulait faire appel et se trouvait confronté à ce genre de réponse, elle pourrait alors demander immédiatement la permission de faire appel en vertu de l'article 41.

Clauses 2 and 3 agreed to

Les articles 2 et 3 sont adoptés.

On Clause 4

L'article 4 est mis en délibération.

[*Text*]

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): This is the *habeas corpus* one.

Mr. Hogarth: This is the one that worries me.

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Has that Turcotte Case been decided yet, the definite-indefinite sentence problem that came from British Columbia?

Mr. Christie: I cannot say offhand.

Mr. Hogarth: There is one thing that worries me about this clause, Mr. Minister. As I understand the history, the earlier provisions of the Criminal Code provided no appeal to the Supreme Court of Canada from a decision on a *habeas corpus* in criminal matters made by the Court of Appeal of the province. As a result of that, the Criminal Code was amended to provide such an appeal so that there is now an appeal from the Court of Appeal of any province to the Supreme Court of Canada on a rejection or the allowance of a writ of *habeas corpus.* As the Minister has said, because such an appeal now exists, it is felt that it is no longer necessary to subject the judges of the Supreme Court to direct applications for *habeas corpus.*

In the Turcotte Case, the question of the sentence came up. I am not too sure that the argument I am presenting would be applicable in the Turcotte Case. The argument was that the accused had been sentenced to a term of imprisonment longer than the statute provided and the Court of Appeal said, "No". He appealed to the Supreme Court of Canada and it was found out—I am just outlining generally one of the arguments as I understood it—that the Supreme Court of Canada had no power whatsoever. One of the arguments put before the Supreme Court was that it had no power whatsoever to consider an appeal from sentence even though that sentence might have been beyond the jurisdiction of the court. In the extreme case, you might be sentenced to two years when the statute only permitted the judge to sentence you to one. You could not get your appeal to the Supreme Court of Canada if the Court of Appeal did not go along with you.

Assuming that they had no jurisdiction to hear it in law under their statute, one way you could get it to the Supreme Court of Canada was to make an application for writ of *habeas corpus.* As long as they have no power to review such sentences, my first inclination is to suggest that we retain the right of an application for writ of *habeas corpus* because

[*Interpretation*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il s'agit là de l'article qui traite de l'*habeas corpus.*

M. Hogarth: C'est cet article qui m'inquiète.

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Est-ce que l'on a enfin pris une décision dans la cause Turcotte, c'est-à-dire sur le problème de la condamnation indéfinie ou définie en Colombie-Britannique?

M. Christie: Je ne puis le dire d'emblée.

M. Hogarth: Il y a un point qui m'inquiète au sujet de cet article, monsieur le ministre. Au sens ou je comprends l'histoire, les premières dispositions du Code criminel ont stipulé qu'aucun appel à la Cour suprême au Canada n'était possible avant la prise d'une décision d'habeas corpus rendue en matière criminelle par le Cour d'appel de la province. Du fait de la situation qui existait, le Code criminel était modifié pour permettre qu'un tel appel soit interjeté; actuellement, on peut donc en appeler auprès de la Cour suprême du Canada, d'une décision rendue par la cour d'appel de toute province, en ce qui concerne la question d'une ordonnance *d'habeas corpus* ou de son émission. Comme l'a déclaré le ministre, du fait qu'il existe actuellement un tel appel, on considère qu'il n'est plus nécessaire de porter les demandes d'*habeas corpus* directement devant les juges de la Cour suprême.

Dans la cause *Turcotte,* c'est la question de la décision rendue qui a été soulevée. Je ne suis pas bien certain que ce que je viens de dire s'applique à la cause *Turcotte.* Dans cette dernière cause, le plaidoyer indiquait que l'on avait condamné l'accusé à un an d'emprisonnement de plus que ce qui était prévu dans la loi et la cour d'appel prétendait que non. M. Turcotte a interjeté appel auprès de la Cour suprême du Canada et on a découvert—je ne fais qu'exposer d'une façon générale l'une des allégations que la cour suprême du Canada ne disposait d'aucun pouvoir dans ces domaines. L'une des allégations qui avait été présentée à la Cour suprême du Canada indiquait que cette dernière n'avait aucun pouvoir et ne pouvait juger d'un appel concernant une décision de ce genre même si cette décision avait été rendue et qu'elle avait été prise en dehors du cadre de la juridiction du tribunal. Pour prendre un cas extrême, on peut vous condamner à 2 ans d'emprisonnement alors que la loi ne prévoit qu'un an. Vous ne pourriez interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada si la cour d'appel n'était de votre avis.

En supposant que cette cour d'appel n'a pas compétence pour entendre cette cause en vertu de son statut, vous auriez la possibilité de porter la cause devant la Cour suprême du Canada en faisant une demande d'*habeas corpus.* Tout que cette cour d'appel n'a pas de pouvoir pour reviser des décisions de ce genre, et j'aurais, au premier abord, tendance à

[*Texte*]

the Court of Appeal could be wrong, particularly in the light of the fact as I recall, you appeal to the Court of Appeal for leave to appeal a sentence. It may have been heard by only one judge. Meanwhile there is the man, possibly in prison for a length of time over and above what the law provides, and he has got no recourse to the Supreme Court of Canada.

● 1125

I am just putting forward the suggestion that perhaps we are moving too hastily until we hear about the Turcotte Case.

Mr. Christie: First of all, on the application for leave to appeal in a criminal matter, it would have to be heard by a quorum of three judges even under the law as it now exists. As far as the Turcotte Case is concerned, I would have to refresh my memory because we were not directly involved in that case. It seems to me that that argument was raised but the court reserved on it. I do not think that they have handed down the decision as to whether or not they do have jurisdiction under those circumstances.

Mr. Hogarth: Well, I do not believe the counsel in the Turcotte Case made the complementary application to the Supreme Court of Canada for *habeas corpus.* I know that counsel for the Crown was definitely of the opinion that even though the man had been sentenced to a longer term of imprisonment than the law allowed, the Supreme Court of Canada by precedent would not listen to that appeal.

Mr. Christie: I take it the Court of Appeal of British Columbia did not agree with the statement that he had been sentenced for a greater term than the law allowed.

Mr. Hogarth: I should not want to malign the Court of Appeal by saying that they cannot read the statute but it arose out of the problems involving definite and indefinite sentences and whether one statute prevailed over the other, for instance the Narcotic Control Act prevailing over the Prisons and Reformatories Act. I am putting the case in its extreme situation which, of course, would never occur, I am sure.

Mr. Christie: I see your point all right. I would suggest to you that possibly, as a result of the Turcotte Case, there is a defect in the law of the kind that you mention. That can best be taken care of by an amendment to the Criminal Code because

[*Interprétation*]

préconiser que nous conservions ce droit de faire une demande d'obtention d'un *habeas corpus,* car la cour d'appel peut se trouver, particulièrement à la lumière des circonstances que j'ai rappelées, vous pourriez ainsi faire appel auprès de la cour d'appel pour obtenir une permission d'interjeter appel dans le cas d'un jugement rendu. L'appel peut être entendu par un seul juge. En attendant, vous avez le cas de cette personne, qui se trouve en prison pour une période plus longue que celle qui est prévue par la loi; et il n'a aucun recours auprès de la Cour suprême du Canada.

Je laisse simplement entendre que nous nous hâtons peut-être trop dans nos études puisque nous ne connaissons pas ce qui résultera de la cause de Turcotte.

M. Christie: Tout d'abord, les demandes de permission l'appel, dans les domaines criminels, doivent être elles-mêmes faites en vertu de la loi actuelle, et entendues par un quorum de 3 juges. En ce qui concerne la cause Turcotte, il me faudrait me rafraîchir la mémoire, car nous n'étions pas directement impliqués dans cette cause. Il semble que ce plaidoyer a été présenté mais que le tribunal a réservé sa décision. Je ne crois pas que le tribunal ait transmis sa décision quant à savoir si oui ou non il avait juridiction dans les circonstances.

M. Hogarth: Je ne crois pas que l'avocat, dans la cause de Turcotte, ait fait cette demande supplémentaire à la Cour suprême du Canada pour obtenir un *habeas corpus.* Je sais que l'avocat de la couronne était d'avis, de façon tout à fait catégorique, que même si la personne avait été condamnée à une peine de prison plus longue que prévue par la loi, la Cour suprême du Canada, se basant sur les antécédents, n'aurait pas entendu cet appel.

M. Christie: Je crois comprendre que la cour d'appel de la Colombie-Britannique n'était pas d'accord avec la déclaration voulant qu'il avait été condamné à passer deux ans en prison, ce qui est plus que ce que la loi prévoit.

M. Hogarth: Je ne voudrais pas calomnier la cour d'appel disant qu'elle ne sait pas lire les statuts, mais tout ce problème a été soulevé à la suite de questions qui ont impliqué des jugements définis et indéfinis et la question de savoir si un statut l'emportait sur un autre; par exemple, si la Loi sur les stupéfiants prévalait sur la Loi sur les prisons et les maisons de correction. Je prends des faits extrêmes qui, naturellement, pourront ne jamais se présenter.

M. Christie: Je comprends très bien votre point de vue. Je vous dirai que, peut-être, à la suite de la cause Turcotte, on peut dire qu'il y a une déficience dans la loi, une déficience du genre que vous avez mentionné. La meilleure façon de parer à cette

[*Text*]

that is where we deal with our appeal provisions and so on.

Mr. Hogarth: But I do not like to close this one door at this time as long as that possibility exists. We could just as easily leave this alone until after we hear about the Turcotte decision.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): We do not know what the Turcotte decision is going to be and we are going to have an amendment to the Criminal Code introduced before the end of June. We can always pick that up in any amendment to the Criminal Code which is where *habeas corpus* in criminal matters is now contained.

Mr. Hogarth: With the exception of this section, of course.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): We take that point under advisement.

Clause 4 agreed to

Clause 5 agreed to

On Clause 6—Procedure on appeal

Mr. Murphy: This is the one requiring security for costs. How long has that figure of $500 been established as security for costs in appeals to the Supreme Court of Canada?

Mr. Christie: I cannot tell you exactly but it has been a great many years. It has been at least 15 or 16 years. I know that from my personal knowledge. I could inform myself on that very quickly though.

An hon. Member: Forty years.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Is that from personal knowledge?

The Chairman: Mr. Murphy.

Mr. Murphy: It seems to me that it may be too high in some circumstances and too low in others. I do not know why a widow for example, or an orphan should be required to put up $500 when they have a legitimate appeal and when money may be a very important factor to them. Yet, there may be cases involving much more money where the litigants are well off, where you run into a cantankerous type of appeal with no real merit. Five hundred dollars is not going to stop them. Is there no way of eliminating the requirement for deposit altogether but leaving it open to either of the litigants to move the Court to set security for costs in cases of frivolous appeals?

[*Interpretation*]

situation serait de modifier le Code criminel, car c'est là que l'on traite des stipulations concernant nos appels etc . . .

M. Hogarth: Je ne voudrais pas trancher cette question tant qu'il reste encore cette possibilité. Nous pouvons tout aussi bien laisser tomber cette affaire jusqu'à ce que nous recevions des nouvelles au sujet de la décision rendue dans l'affaire Turcotte.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous ne savons pas quelle décision va être rendue dans ce cas, et nous allons présenter une modification au Code criminel avant la fin de juin. Nous pouvons toujours reprendre cette question dans toute modification qui sera apportée au Code criminel qui a actuellement trait, en matière criminelle, aux questions d'*habeas corpus.*

M. Hogarth: Sauf dans le cas du présent article, naturellement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous prenons note de cette question pour l'étudier.

L'article 4 est adopté.

L'article 5 est adopté.

L'article 6—*Procédure d'appel.*

M. Murphy: Il s'agit là de l'article concernant le cautionnement pour les frais du tribunal. Depuis combien de temps a-t-on établi qu'il fallait déposer $500 de cautionnement pour les frais d'appel interjetés auprès de la Cour suprême du Canada?

M. Christie: Je ne puis vous le dire exactement, mais il y a déjà longtemps qu'il y en est ainsi, au moins 15 ou 16 ans. Je le sais personnellement je pourrais rapidement me renseigner à ce sujet si vous le voulez.

Une voix: Quarante ans.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Connaissez-vous ces chiffres personnellement?

Le président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: Il me semble que cette somme pourrait être trop élevée dans certaines circonstances et trop peu dans d'autres. Pourquoi une veuve ou un orphelin, par exemple, devraient déposer $500.00 lorsque leur appel est légitime et lorsqu'ils ne disposent eux-mêmes que de très peu d'argent. Il y a des cas où les sommes impliquées sont très importants, où les plaideurs sont cossus, où vous vous trouvez placés dans une situation où l'appel est compliqué et ne présente pas grands mérites en lui-même. Une somme de $500.00 ne va pas arrêter ces plaideurs. Ne pourrions-nous pas supprimer entièrement l'exigence du dépôt de cautionnement mais permettre que n'importe lequel des plaideurs demande au tribunal d'établir un cautionnement pour les frais dans les cas d'appel peu importants.

[*Texte*] [*Interprétation*]

• 1130

Mr. Christie: Dealing with the widow or the other person with an emeritus case but without funds, they can appeal *in forma pauperis* and one of the manifestations of that kind of appeal is that you do away with security for costs.

So far as the other suggestion is concerned, it could be done; of course, that would be a matter government policy. I do not know that I can add much to that.

Mr. Murphy: Perhaps the Minister could make some . . .

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): At the moment the security for cost really is a minimal provision just to discourage frivolous appeals. I agree with the general tenor of your remarks. I do not think it really has discouraged an appeal with merit because, as Mr. Christie has said, there are other provisions in the statute that allow an appeal to be taken *in forma pauperis* which eliminates the costs including security all the way up.

Mr. Murphy: Do you agree with me, Mr. Minister, that while $500 might have been a huge sum 20 or 30 years ago, today it is not really sufficient to prevent a frivolous appeal, is it?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It is just really a display of what the old common lawyers used to call "earnest".

Mr. Murphy: Earnest?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is right.

The Chairman: Mr. Blair.

Mr. Blair: Mr. Chairman, as an Ottawa lawyer I have very frequently been an agent for other people in the Supreme Court and I certainly welcome this amendment which eliminates a nonsensical provision which has existed for many years under which, after you had filed your notice of appeal, you had to perfect the appeal by getting an order approving the cheque of $500 which had been desposited as security. It was an excess step and one which was completely incomprehensible to anybody except the members of the Bar of Ottawa.

An hon. Member: They wanted to get paid.

An hon. Member: Very remunerated.

M. Christie: Au sujet de la veuve ou de toute autre personne dont le cas mérite considération mais qui est plutôt pauvre, cette personne pourrait interjeter appel avec dispense de frais et l'un des traits de ce genre d'appel c'est qu'il n'y a pas de dépôt pour frais de justice.

Quant à l'autre proposition faite, cette dernière est possible; naturellement, il s'agirait là d'une question de politique gouvernementale. Je ne crois pas pouvoir ajouter grand chose ici.

M. Murphy: Peut-être que le ministre pourrait nous faire quelque . . .

M. Turner (Ottawa-Carleton): Actuellement, le cautionnement pour frais de justice représente un minimum de dépôt simplement pour décourager les appels non sérieux. Je suis d'accord avec la teneur générale de vos remarques. Je ne crois pas que ces mesures de cautionnement aient réellement découragé des appels méritoires car, comme M. Christie l'a dit, la loi prévoit d'autres dispositions qui permettent d'interjeter appel *in forma pauperis,* ce qui permet de se dispenser des frais de justice, y compris des cautionnements de bas en haut de l'échelle.

M. Murphy: Êtes-vous d'accord avec moi, monsieur le ministre, que si 500 dollars étaient une forte somme il y a quelque vingt ou trente ans, elle ne suffit plus aujourd'hui pour décourager un appel de nature non sérieuse, n'est-ce pas?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il s'agit là en fait, de ce que les anciens juristes appelaient: «des arrhes».

M. Murphy: Des arrhes?

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est exact.

Le président: Monsieur Blair.

M. Blair: Monsieur le président, à titre d'avocat à Ottawa, j'ai souvent travaillé pour deux personnes faisant partie de la Cour suprême du Canada et j'accueille certainement avec plaisir cette modification qui permet d'éliminer une disposition absurde qui existe depuis de nombreuses années et qui voulait qu'après que vous ayez déposé votre avis d'appel, il vous fallait continuer cette procédure d'appel en obtenant une ordonnance approuvant le chèque de 500 dollars que vous aviez déposé comme cautionnement. Il s'agissait là d'une étape de la procédure qui était exagérée et complètement incompréhensible pour quiconque sauf pour les membres du barreau d'Ottawa.

Une voix: Ces derniers voulaient être payés.

Une voix: Fort bien payés.

[*Text*]

Mr. Blair: I can tell you that my colleagues in the Bar of Ottawa are very happy to see this change made. We are generous by nature.

Speaking to the point raised by Mr. Murphy, it has been my experience that the court has been very generous in any application for leave to appeal *in forma pauperis* and I have no knowledge of any meritorious case where that order was refused by the court. I cannot speak for the Bar of Canada, but I think the fact that a person has to deposit $500 before proceeding in the Supreme Court has some effect in eliminating, what you might term, frivolous appeals. At the same time it is not so large a sum that it would discourage a person from launching an appeal which is meritorious in his opinion.

I would also offer the observation that it would be quite a difficult problem for the Bar of Canada as well as the judges of the court to be trust into a position where the security to be lodged in any given appeal was a matter of argument and negotiation.

The Chairman: Mr. Murphy.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, from what Mr. Blair said I gather that the widow or the orphan must make an application to the court for permission to appeal *in forma pauperis*. To do that they must retain counsel, whether or not it be Ottawa counsel, I do not have anything particular against Ottawa counsel, but they do not have to put up the $500 perhaps, but they have to go through the expense of retaining counsel and having an appearance before a judge or judges of the Supreme Court which is going to cost them damned near the $500.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Surely at that stage they are having counsel for their appeal in any event and legal aid comes into play. The procedure *in forma pauperis* does not eliminate the fees of a lawyer—that is a matter of the legal aid provision—but it does eliminate all the costs that might otherwise be taxed including security for costs. If the widow is going up to the Supreme Court of Canada, presumably she is going to need a counsel anyway unless she has particular talent.

Mr. Murphy: I agree with that, but that counsel is going to have to take one extra step because she does not have the $500 and he is going to charge for it. I am not suggesting that the litigants or the counsel for the litigants enter into negotiation to set what security

[*Interpretation*]

M. Blair: Je puis vous dire que mes collègues du barreau sont très heureux de voir que l'on procède à ce changement. Nous sommes généreux de nature.

Vous parlez de la question soulevée par M. Murphy; d'après mon expérience personnelle, le tribunal a toujours été très large lorsqu'il a examiné toute demande de permission d'interjeter appel *in forma pauperis* et je ne me souviens pas d'avoir entendu parler que, dans une cause méritoire, cette possibilité ait été refusée par le tribunal. Je ne puis parler au nom du barreau du Canada, mais je crois que le fait qu'une personne doit déposer 500 dollars avant de se rendre en Cour suprême a pour effet d'éliminer ce que nous pourrions appeler des appels non sérieux. D'un autre côté, il ne s'agit pas là d'une somme tellement importante qu'elle puisse décourager une personne d'interjeter appel dans un cas qui lui paraît méritoire.

Je ferais aussi remarquer que le barreau du Canada, de même que les juges, se trouveraient dans une situation bien gênante s'il fallait discuter ou négocier la question du cautionnement lors d'un appel donné.

Le président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: Monsieur le président, d'après ce que M. Blair a déclaré, je crois comprendre que la veuve ou l'orphelin doivent en présenter une demande au tribunal pour obtenir la permission d'interjeter appel *in forma pauperis*. Afin de se conformer à cette dernière procédure; ils doivent obtenir les services d'un avocat, qu'il s'agisse d'un avocat à Ottawa ou non; je n'ai rien de spécial contre les avocats d'Ottawa, mais la veuve ou l'orphelin n'ont peut être pas ces 500 dollars de cautionnement à déposer; mais il leur faut quand même payer les frais d'avocat et leur comparution devant un juge ou devant les juges de la Cour suprême du Canada leur coûtera bien plus que 500 dollars.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Ils auront certainement déjà obtenu les services d'un avocat lorsqu'ils en seront arrivés à ce point de leur appel, l'aide judiciaire entre alors en jeu; la procédure en vertu de laquelle ils se trouvent dispensés des frais de justice ne supprime pas le paiement des frais d'un avocat,—cette dernière question relève de la stipulation d'aide judiciaire—mais elle supprime tous les autres coûts qui se trouveraient autrement imposés, y compris les frais de cautionnement. Si la veuve doit en venir à faire appel auprès de la Cour suprême du Canada, à moins qu'elle ne dispose d'un talent particulier, je suppose qu'elle devra avoir l'aide d'un avocat de toute façon.

M. Murphy: Je suis d'accord avec ce point de vue, mais cet avocat devra prendre des dispositions supplémentaires du fait que la veuve ne dispose pas de ces 500 dollars et cet avocat va faire payer ce service. Je ne veux pas dire que les plaideurs ou que

[*Texte*]

should be. I do not think there should be any security for costs unless one of the litigants moves the court to demand security because of the frivoulous nature of the appeal.

● 1135

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think Mr. Blair's point is well taken, Mr. Murphy. If you eleminate some statutory amount, then the other side of the action is always going to want to move from some security for his costs and you are going to be involved in an action to set it anyway. It is going to take far longer than a motion for *forma pauperis.*

Mr. Blair: Mr. Chairman, on Mr. Murphy's point, I think there are many members of the Committee who are members of the legal profession and I can say it has long been the tradition of the profession that people who have a meritorious case which is dealt with by the procedure *in forma pauperis* are treated accordingly by the Bar.

I might also mention there was recently an important case where a widow took her own appeal, argued it in the Supreme Court and won.

The Chairman: Are there any further questions?

Clauses 6 to 11 inclusive agreed to.

Schedule agreed to.

The Chairman: Gentlemen, we stood Clause 1.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, if I may speak and just make this point. I will not propose any amendment but if he is not here I think it is unreasonable to ask a thing to stay. I wonder if I could ask the Minister whether he knows the number of Ontario Court of Appeal judgments that were heard on the question of fact alone by the Supreme Court of Canada, say in the last three years and how many were reversed by the Supreme Court of Canada?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): We do not have those figures, Mr. Sullivan.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. Wooliams: I wanted to . . .

[*Interprétation*]

l'avocat des plaideurs devraient s'occuper de négocier eux-mêmes le coût de ce cautionnement. Je crois qu'il ne devrait pas y avoir de cautionnement pour les frais de justice à moins que l'un des plaideurs ne demande au tribunal d'obliger ce dépôt d'un cautionnement du fait de la nature non sérieuse de l'appel.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je crois que M. Blair a bien exposé son point de vue; monsieur Murphy, si vous supprimez l'obligation de déposer un montant en vertu de la loi, alors l'autre partie en cause voudra toujours demander que l'on dépose un cautionnement pour les frais qu'il a encourus et il vous faudra de toute façon vous lancer dans une action pour permettre de fixer ce cautionnement. Cette procédure prendra bien plus longtemps qu'une demande *forma pauperis.*

M. Blair: Monsieur le président, pour parler de la question soulevée par M. Murphy, je crois qu'il y a beaucoup de membres du Comité qui font partie de la profession juridique et je puis dire que, depuis longtemps, cette profession a pour tradition de traiter selon leurs mérites ces personnes qui ont des causes méritoires à porter devant les tribunaux dans le cadre de la procédure qui permet de ne pas leur faire payer les frais de justice.

Je mentionnerai aussi que récemment, dans une cause importante, une veuve a interjeté elle-même appel, a plaidé devant la Cour suprême du Canada et a gagné sa cause.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

Les articles 6 à 11 inclusivement sont adoptés.

L'annexe est adoptée.

Le président: Messieurs, nous avons réservé l'article 1.

M. Sullivan: Monsieur le président, si vous me permettez, je vais simplement proposer ceci: je ne vais pas proposer une modification mais comme l'intéressé est absent, je crois qu'il n'est pas raisonnable de réserver cet article. Le ministre pourrait-il me dire, s'il sait quel est le nombre de cas d'appels interjetés au sujet de jugements rendus par un tribunal de l'Ontario, jugements qui avaient été rendus en se basant uniquement sur des questions de faits et dont on a interjeté appel auprès de la Cour suprême du Canada, disons, au cours des trois dernières années, et combien de ces jugements ont été renversés par la Cour suprême du Canada?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous n'avons pas ces chiffres, monsieur Sullivan.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. Woolliams: Je voulais . . .

[*Text*]

Mr. MacGuigan: Go ahead.

Mr. Woolliams: I think it is a very simple question. If you look at the statistics of the Supreme Court of Canada—I know Mr. Blair would agree with me—they often, and I think there are more cases where they do, reinstate the trial judges' judgment and find against the provincial courts of appeal where they have gone on a question of fact and not law or some mixed question of fact and law; and so really it gets very simple in regard to this. No appellant court, whether it is the Supreme Court of Canada if they are doing their job within their jurisdiction, is going to consider a straight question of fact alone anyhow, so that you have to have either a mixed question of fact and law or just a question of law. I think this is a big improvement. I support the Minister on this.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): If there were any meritorious cases on fact alone that were excluded under this amendment to Section 36, there is always petition for leave to appeal available under Section 41. That is what really meets Mr. Chappel's point.

Mr. MacGuigan: Would this be an appeal on a question of fact alone in a jury trial.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Section 41 is completely open: you can go for leave to appeal on any case.

Mr. MacGuigan: I think that does meet Mr. Chappel's point. I had an extensive discussion with him last night and he was concerned about the case of jury trials where he feels the provincial court of appeal has been unreasonable.

● 1140

The Chairman: Mr. Murphy.

Mr. Murphy: I think it has met my point too. I am thinking of the case where a jury has awarded $50,000 in damages and the court of appeal cuts it down to $5,000 . . .

Mr. Woolliams: That is a question of law. If it is a shocking thing beyond his conscience then it is a question of law.

The Chairman: Order.

[*Interpretation*]

M. MacGuigan: Continuez!

M. Woolliams: Je crois qu'il s'agit là d'une question très simple. Il vous suffit de regarder dans les statistiques de la Cour suprême du Canada,—je suis sûr que M. Blair sera d'accord avec moi à ce sujet,—on les trouve souvent, et je crois que la plupart du temps c'est ainsi que l'on procède; la Cour suprême du Canada rétablit, confirme la décision rendue par le tribunal de première instance et rend un verdict en faveur des accusés contre les Cours d'appels provinciales dans les cas où ces dernières ont traité d'une question de fait et non de droit ou de quelques questions où les faits et le droit se trouvaient mélangés; aussi la question est-elle très simple dans ce cas. Aucune cour d'appel, qu'il s'agisse de la Cour suprême du Canada lorsqu'elle fonctionne dans les limites de sa juridiction, ne voudra prendre en considération une simple question de fait et de toute façon, il vous faut porter à leur connaissance soit une question où les faits et le droit sont mélangés ou une question uniquement de droit. Je crois qu'il y a là une grande amélioration dans la situation; je suis tout à fait en accord avec le ministre au sujet de cette question.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Si quelques cas méritoires, basés uniquement sur des faits, se trouvaient exclus en vertu de la modification apportée à l'article 36, il y aurait toujours possibilité de faire une requête pour obtenir une permission de faire appel en vertu de l'article 41. Ceci répond réellement à la question soulevée par M. Chappell.

M. MacGuigan: Est-ce que dans ce cas, il s'agirait d'un appel basé sur une question de fait concernant une décision d'un jury?

M. Turner (Ottawa-Carleton): L'article 41 reste entièrement ouvert: on vous permet, dans tous les cas, de demander la permission de faire appel.

M. MacGuigan: Je crois que ceci répond à la question de M. Chappell. J'ai longuement discuté avec lui hier soir et ce qui l'intéressait, c'étaient les décisions de jury où il croyait que les cours d'appel provinciales s'étaient montrées déraisonnables.

Le président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: Je crois que ceci a répondu à ma question aussi. Je songe au cas où un jury a décidé d'attribuer $50,000 en dommages et où la Cour d'appel a réduit ce chiffre à $5,000 . . .

M. Woolliams: Il s'agit là d'une question de droit. Il s'agit d'une question choquante au point de vue conscience, alors il s'agit d'une question de droit.

Le président: A l'ordre.

[*Texte*]

Mr. Murphy: There might be a good argument on that.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): In any event leave to appeal is available under Section 41 right across the board unless interprovincial.

Mr. Murphy: In that application for leave how many judges sit, if I might ask?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Three.

Mr. Murphy: These amendments would take care of that.

Mr. Christie: Yes, all applications for leave to the Supreme Court from now on will be dealt with by three judges.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): You can never be kept out of that Court by one judge again, Terry.

Mr. Christie: Except in capital cases it will be five.

The Chairman: Gentlemen, Mr. Chappell mentioned he would like to bring in an amendment. He is not here now. What is the feeling of the Committee? I think we have discussed the point and there seems to be a general feeling among the Committee members that even if he did bring in an amendment it would not carry. I am in the hands of the Committee.

Mr. Gervais: I think his query has been answered.

The Chairman: Do you think he will be satisfied, Mr. Sullivan?

Mr. Sullivan: I think Mr. Chappell realized that if he were not here it would be passed over.

An hon. Member: He can always bring it at the report stage.

The Chairman: That is right.

An hon. Member: In addition, Mr. Chairman, time and time again we have said in this Committee, if you cannot make it you cannot make it.

The Chairman: Yes, I think we have to hold to that rule.

Clause 1 agreed to.

[*Interprétation*]

M. Murphy: On pourrait entamer une bonne discussion à ce sujet.

M. Turner (Ottawa-Carleton): De toute façon, en vertu de l'article 41, on permet dans tous les cas de faire une requête pour obtenir la permission de ce rappel à moins qu'il ne s'agisse de causes interprovinciales.

M. Murphy: Dans cette demande pour obtenir le droit appel, combien trouvons-nous de juges impliqués, si je puis le demander?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Trois.

M. Murphy: Ces modifications répondraient donc à cette situation.

M. Christie: Oui, toutes les demandes pour obtenir la permission d'interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada seront, à partir de maintenant, examinées par trois juges.

M. Turner (Ottawa Carleton): Vous ne pourrez plus jamais être écarté de cette cour par la décision d'un juge, Terry.

M. Christie: Sauf dans les causes concernant un crime capital où il y aura alors cinq juges.

Le président: Messieurs, monsieur Chappell a indiqué qu'il aimerait apporter une modification. Il ne se trouve pas ici à l'heure actuelle. Qu'en pense le Comité? Je crois que nous avions discuté de la question; je pense que nous sommes d'accord que même si M. Chappell présentait une modification, elle ne serait pas adoptée. Je m'en remets à la décision du Comité.

M. Gervais: Je crois que l'on a répondu à sa question.

Le président: Croyez-vous qu'il sera content, monsieur Sullivan?

M. Sullivan: Je crois que M. Chappell savait que, n'étant pas présent, on passerait outre.

Une voix: Il pourra toujours présenter la question à nouveau au moment du rapport.

Le président: C'est exact.

Une voix: En outre, monsieur le président, nous avons répété bien des fois au cours des séances du présent Comité, que si vous ne pouvez pas y venir, c'est tant pis pour vous.

Le président: Oui, je crois que nous devons nous en tenir à cette règle.

L'article 1 est adopté.

[*Text*]

Title agreed to.

The Chairman: Shall I report the Bill?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Thank you, gentlemen.

The Chairman: Thank you Mr. Turner and Mr. Christie. Gentlemen, at 3.30 p.m. we will go to Bill C-5—the expungement of criminal records. The Solicitor General will be present.

[*Interpretation*]

Le titre est adopté.

Le président: Dois-je faire rapport du Bill?

Des voix: D'accord.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Merci, messieurs.

Le président: Merci monsieur Turner et monsieur Christie.

Messieurs, à 3 h 30 cet après-midi, nous étudierons le Bill C-5 au sujet de l'épuration des dossiers criminels. Le Solliciteur général sera avec nous pour cette étude.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

Government
Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE

HOUSE OF COMMONS

Second Session
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la
vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE
ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT
DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET
TÉMOIGNAGES

LIBRARY
MAY 14 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

No. 19

TUESDAY, APRIL 14, 1970

LE MARDI 14 AVRIL 1970

Respecting the
BILL C-5,
Criminal Records Act.

Concernant le
BILL C-5,
Loi sur le casier judiciaire.

Appearing

Solicitor General of Canada — Hon. George J. McIlraith — Solliciteur général du Canada

---

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings) *(Voir Procès-verbaux)*

21872—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman	Mr. Donald R. Tolmie	*Président*
Vice-Chairman	M. Paul M. Gervais	*Vice-président*

and Messrs. — et MM.

Alexander,	Gilbert,	McQuaid,
Blair,	Hogarth,	Murphy,
Brewin,	MacEwan,	*Robinson,
Chappell,	MacGuigan,	Schumacher,
Fortin,	Marceau,	Sullivan,
Gibson,	McCleave,	Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

Pursuant to S.O. 65 (4) (*b*)—

* Replaced Mr. Deakon on April 14, 1970.

Conformément à l'article 65 (4) *b*) du Règlement—

* Remplace M. Deakon le 14 avril 1970.

ORDER OF REFERENCE

FRIDAY, February 6, 1970.

Ordered,—That Bill C-5, An Act to provide for the relief of persons who have been convicted of offences and have subsequently rehabilitated themselves, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

ATTEST:

ORDRE DE RENVOI

Le VENDREDI 6 février 1970

Il est ordonné,—Que le Bill C-5, Loi relative au relèvement des personnes déclarées coupables d'infractions et qui se sont amendées par la suite, soit déféré au comité permanent de la justice et des questions juridiques.

ATTESTÉ:

Le Greffier de la Chambre des communes,
ALISTAIR FRASER,
The Clerk of the House of Commons.

21872—1½

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, April 14, 1970.
(29)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3.40 p.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Brewin, Chappell, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacEwan, MacGuigan, Marceau, Murphy, Sullivan, Tolmie—(12).

Appearing: The Honourable George J. McIlraith, Solicitor General of Canada.

Witnesses: From the Department of the Solicitor General—Mr. T. G. Street, Q.C., Chairman, National Parole Board; Mr. J. H. Hollies, Q.C., Departmental Counsel.

The Chairman referred to visits by the Committee to certain penitentiaries in Western Canada, during the week of May 11. It was agreed that arrangements for these visits be discussed by the Subcommittee on Agenda and Procedure.

The Clerk of the Committee read the Order of Reference of February 6, 1970 and the Committee proceeded to the consideration of Bill C-5, An Act to provide for the relief of persons who have been convicted of offences and have subsequently rehabilitated themselves (Short title: Criminal Records Act).

The Chairman gave background information on the matter before the Committee.

The procedure to be followed by the Committee in considering Bill C-5 was discussed. Various suggestions were made regarding witnesses and documentation; the Chairman indicated that these questions would be studied by the Subcommittee on Agenda and Procedure.

The Minister made a statement pertaining to Bill C-5.

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 14 avril 1970
(29)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit cet après-midi à 3h 40. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Brewin, Chappell, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacEwan, MacGuigan, Marceau, Murphy, Sullivan, Tolmie—(12).

Comparaît: L'honorable George J. McIlraith, solliciteur général du Canada.

Témoins: du ministère du Solliciteur général: MM. T. G. Street, C.R., président de la Commission nationale des libérations conditionnelles; J. H. Hollies, C.R., conseiller juridique ministériel.

Le président mentionne les visites du Comité à certains pénitenciers de l'ouest du Canada au cours de la semaine du 11 mai. Il est convenu que les dispositions concernant ces visites seront débattues par le sous-comité du programme et de la procédure.

Le greffier du Comité lit l'Ordre de renvoi du 6 février 1970 et le Comité passe à l'étude du Bill C-5, Loi relative au relèvement des personnes déclarées coupables d'infractions et qui se sont amendées par la suite (Titre abrévié: Loi sur le casier Judiciaire).

Le président fournit au Comité de la documentation de base sur la question.

On discute de la procédure à suivre par le Comité pour l'étude du Bill C-5. Diverses suggestions sont faites au sujet des témoins et de la documentation; le président souligne que ces questions seront étudiées par le sous-comité du programme et de la procédure.

Le ministre fait une déclaration qui a trait au Bill C-5.

The Minister was examined. He was assisted in answering questions by Messrs. Street and Hollies.

The Chairman mentioned that Professor E. F. Ryan would appear as a witness at the next meeting of the Committee.

At 5.13 p.m., the Committee adjourned to 8.00 p.m. this day.

Le ministre, aidé de MM. Street et Hollies, répond ensuite aux questions des députés.

Le président mentionne que le professeur E. F. Ryan comparaîtra comme témoin à la prochaine séance du Comité.

A 5h 13, la séance du Comité est levée jusqu'à 8h du soir.

EVENING SITTING
(30)

The Committee reconvened at 8.10 p.m. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, McCleave, Robinson, Sullivan, Tolmie—(9).

Appearing: The Honourable George J. McIlraith, Solicitor General of Canada.

Witnesses: Professor E. F. Ryan, University of Western Ontario, London, Ontario; Mr. T. G. Street, Q.C., Chairman, National Parole Board.

The Committee resumed consideration of Bill C-5, Criminal Records Act.

The Minister made a statement regarding an amendment to Clause 4 and consequential amendments, suggested at the afternoon meeting.

Professor Ryan made a statement wherein he expressed his opinions regarding Bill C-5.

Professor Ryan was examined.

The Chairman read a proposed amendment, suggested by the Minister.

Mr. Street answered questions.

At 9.55 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

SÉANCE DU SOIR
(30)

Le Comité se réunit de nouveau à 8h 10. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, McCleave, Robinson, Sullivan, Tolmie—(9).

Comparaît: L'honorable George J. McIlraith, solliciteur général du Canada.

Témoins: Le professeur E. F. Ryan, Université de Western Ontario, London (Ontario); T. G. Street, C.R., président de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Le Comité reprend l'étude du Bill C-5, Loi sur le casier judiciaire.

Le ministre fait une déclaration portant sur un amendement à l'article 4 et sur les amendements consécutifs proposés à la séance de l'après-midi.

Le professeur Ryan expose ses vues au sujet du Bill C-5.

Les députés interrogent ensuite le professeur Ryan.

Le président lit un projet d'amendement suggéré par le ministre.

M. Street répond aux questions des députés.

A 9h 55, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Texte*]

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, April 14, 1970

• 1540

The Chairman: I should mention that there is a possible trip out West to visit certain penitentiaries. A week has been suggested, perhaps the week of May 11. That would give us time to complete some legislation now before the Committee and if this particular time is agreeable to the Committee, the subcommittee could work out the details with the Minister. Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Turning to Bill C-5, it might be helpful to the Committee to get some background as to the nature of this Bill and perhaps something to do with its history. This was a private member's bill, it was introduced actually in June 1966. It was referred to the Justice Committee at that time. The Justice Committee held four formal meetings from March 21, 1967 to November 2, 1967. At these meetings we had various witnesses: I was one witness; there was the Executive Director of the John Howard Society; Mr. George Street, Chairman of the National Parole Board; the Senior Magistrate, W. J. Tuchie, Magistrate L. A. Sherwood and Magistrate F. C. Hayes. We also had before the Committee the Canadian Association of Chiefs of Police.

The reason I mentioned this is that we do have Minutes of their evidence and I think it would be very helpful to the Committee members if they could scan these Minutes. This may relieve the necessity of calling these gentlemen back and I think perhaps their evidence could be most helpful.

The Justice Committee then made a report to the government. The government since that time has brought in a government bill and this is the Bill we are now studying. I think perhaps without any further explanation we will have the order of reference read.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I would like to say before we get started, I think we did make a report as a result of the hearings. I think probably all members should have a copy of the report that was made on the bill that we heard evidence on. The second point is that the witnesses were dealing with your bill.

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 14 avril 1970

Le président: Je dois mentionner que nous visiterons peut-être certains pénitenciers de l'Ouest. On a proposé la semaine du 11 mai. Cette date nous permettrait de terminer certaines mesures législatives dont nous sommes saisis et s'il convient au Comité, le sous-comité pourrait s'occuper des détails avec le Ministre. Cet arrangement vous plaît-il?

Des voix: D'accord.

Le président: Pour revenir au Bill C-5, il serait peut-être utile au Comité d'en connaître la nature et un peu l'historique. Il s'agit d'un bill présenté par un député en juin 1966. Il a été renvoyé au Comité de la Justice à ce moment-là. Celui-ci a tenu 4 séances officielles, entre le 21 mars 1967 et le 2 novembre 1967. On a entendu au cours de ces réunions, un certain nombre de témoins, dont votre serviteur. Il y avait aussi, entre autres, le directeur exécutif de la John Howard Society, M. George Street, président de la Commission des libérations conditionnelles, M. W. S. Tuchie, juge principal, le juge L. A. Sherwood et le juge F. C. Hayes. Nous avons aussi entendu le témoignage de l'Association canadienne des chefs de police.

La raison pour laquelle je mentionne ces faits, c'est que nous avons le compte rendu de leurs témoignages. Il serait très utile aux députés d'en prendre connaissance, ce qui pourra nous éviter la peine de convoquer ces témoins de nouveau. Je pense que leur témoignage sera fort utile.

Le Comité de la justice présentait ensuite un rapport au gouvernement. Depuis lors, le gouvernement nous a présenté un bill et c'est celui que nous avons actuellement sous les yeux. Sans autres explications donc, nous ferons donner lecture de l'ordre de renvoi.

M. Gilbert: Monsieur le président, avant de commencer, il me semble que nous avons présenté un rapport à la suite de ces audiences. Tous les députés devraient, je pense, disposer d'une copie du rapport que nous avons fait sur le bill, au sujet duquel nous avions entendu des témoignages. De plus, les témoins étudiaient votre bill.

[*Text*]

The Chairman: That is right.

Mr. Gilbert: Which is vastly different from the Bill we have before us today. I would not like to think their evidence was to be taken as read and we were precluded from bringing back certain witnesses to comment on this particular Bill. Their remarks were directed to your bill, they were not directed to this Bill. They may have different views regarding this Bill and even though we may be saving time by advising members here of what happened during the other hearings I would not like it to be thought that we were precluded from calling or inviting witnesses to deal with this Bill.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I would like to agree with Mr. Gilbert. This Bill is a real departure in the law and we certainly commend the Solicitor General for his initiative in bringing it forward. Because it is such a new kind of thing and there are so many aspects to it I think really we should canvass it pretty thoroughly and I would certainly be in favour of calling witnesses.

The Chairman: Mr. MacEwan.

Mr. MacEwan: I think I would agree with that, Mr. Chairman, and while I am not saying we require all the witnesses were heard in 1967, perhaps the steering committee could meet to work out an agreement between parties and call a number of them, not necessarily all the witnesses that were heard on the former bill.

• 1545

The Chairman: Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: Yes, I agree with that. There is no need in going over it again if we do not have to.

The Chairman: On the points made I think the Committee members should have access to the original committee report. I believe most members have that report; as a matter of fact I do not know whether I sent the report out to all members of the Committee but to most members of the Committee, and if they do not have the original report they can obtain it from me.

On the question of witnesses, I certainly did not want to leave the impression that we would exclude the possibility of calling additional witnesses. I merely state that the evidence on this particular subject, though not on this particular Bill, has been given by various witnesses. The actual principles were dealt with by witnesses. As Mr. Gilbert points

[*Interpretation*]

Le président: C'est juste.

M. Gilbert: C'est loin d'être celui que nous avons sous les yeux. Je ne voudrais pas que leurs témoignages soient considérés comme ayant été lus et que nous soyons dans l'impossibilité de rappeler ces témoins pour commenter le présent bill. Leurs remarques étaient destinées à votre bill, et non pas au présent Bill. Ils ont peut-être des opinions divergentes au sujet du Bill et même si nous gagnions du temps en mettant au courant les députés présents ici de ce qui s'est passé au cours des autres audiences, je ne voudrais pas que nous soyons empêchés d'entendre de nouveau ces témoignages au sujet du Bill.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Je suis effectivement de l'avis de M. Gilbert. Ce Bill constitue une innovation dans le domaine juridique, et il faut louer le Solliciteur général de son initiative à ce sujet. A cause de la nouveauté de la procédure et des divers aspects qu'elle comporte, nous devrions l'examiner de façon très approfondie. Je serais certainement disposé à rappeler les témoins.

Le président: Monsieur MacEwan.

M. MacEwan: Je serais du même avis. Je ne dis pas qu'il est nécessaire de convoquer tous les témoins entendus en 1967, mais le Comité de direction pourrait peut-être se réunir pour obtenir le consentement de tous les partis, en vue de rappeler un certain nombre d'entre eux.

Le président: Monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Je suis de cet avis. Nous n'avons pas besoin d'interroger ces témoins de nouveau si ce n'est pas nécessaire.

Le président: Pour répondre à ces observations, il serait bon en effet que les députés puissent consulter le premier rapport. La plupart d'entre vous le possédez. Je ne me souviens pas d'avoir envoyé ce rapport à tous les membres, mais à la plupart d'entre vous, et si certains d'entre vous n'en ont pas le texte, ils n'auront qu'à me le demander.

Pour ce qui est des témoins, je ne voulais pas exclure la possibilité d'en convoquer d'autres. Je voulais simplement rappeler que divers témoins nous ont fourni leurs témoignages sur le sujet en cause, sinon sur le Bill en question. Les principes à la base de ce texte ont été traités par ces témoins. Comme le signale M. Gilbert, ils n'ont pas évidem-

[*Texte*]

out they did not have a chance to pass on this Bill now before the Committee, so I think what we could do, as has been suggested, is have a meeting with the steering committee. We could go over the evidence before the prior committee and make recommendations as to the number of witnesses we should call, if that is agreeable.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, why should the Clerk not circulate the previous Minutes to everybody? I do not see a copy in my file and it may be that other members do not either.

The Chairman: For some strange reason there is always a dearth of Minutes. I have a copy and I had my secretary try to get additional copies and the reply was that none were available. I think they should be made available.

Mr. MacGuigan: At least they could be reproduced for us.

The Chairman: Yes, we will see that they are xeroxed and distributed to Committee members. Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, because you had the previous bill and because you have a very profound knowledge of the subject matter of the Bill that is before us, I suggest we are in a position as a Committee to receive your views from the body of the Committee as opposed to receiving them from the Chair. You might give consideration to leaving the Chair to someone who has not got the intense interest or the intense knowledge that you have of the subject.

I recognize that your ability to comment from the Chair is fairly limited and I would hate to see anything go before this Committee that you think perhaps should be construed otherwise. I might suggest that you consider giving it up to somebody that could never be as capable, sir, but at the same time would not be able to express the view.

The Chairman: You make me blush with your flattery. I thought about this. Generally speaking as a Chairman I do not interject, perhaps the main reason is that I am not as capable to ask questions as the members present; it has been my policy not to because I think it is actually usurping the function of the Committee; but in this particular instance there may be latitude to ask questions so far as the Chair is concerned. If I feel strongly on any particular point and members are not raising it, I would feel it is my duty to leave the Chair and let someone else occupy it.

[*Interprétation*]

ment eu l'occasion de dire leur avis sur le Bill dont le comité est actuellement saisi. Alors, ce que nous pourrions faire, comme on vient de le proposer, c'est de nous réunir avec le comité de direction. Nous examinerions les témoignages déjà inscrits et recommanderions quels sont les témoins qu'il y a intérêt à convoquer, si cela vous va.

M. MacGuigan: Pourquoi le greffier ne distribue-t-il pas à tout le monde le procès-verbal des réunions précédentes?

Le président: Pour une raison étrange, on manque toujours de procès-verbaux. J'ai essayé d'en obtenir d'autres copies, mais je n'y suis pas parvenu.

M. MacGuigan: Les procès-verbaux devraient au moins être polycopiés pour votre usage.

Le président: Oui, nous verrons à ce qu'ils soient polycopiés et distribués aux membres du comité. Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Monsieur le président, comme vous avez étudié le bill précédent et que vous connaissez à fond le sujet du présent Bill, j'estime que nous pouvons entendre vos opinions comme membre du Comité, et non comme président. Vous pourriez peut-être songer à laisser la présidence à une personne qui ne possède pas votre intérêt et votre connaissance approfondie du sujet.

Je reconnais qu'à titre de président, vous ne pouvez faire que très peu de commentaires, et je ne voudrais pas vous voir dans l'impossibilité d'apporter votre interprétation à toute mesure discutée devant le Comité. Je vous proposerais donc de laisser la présidence à une personne moins compétente que vous, mais qui ne pourrait exprimer d'opinion.

Le président: En effet, j'y ai pensé. En général, je n'interviens pas trop souvent, je suis moins apte que les députés présents à poser des questions. Je ne suis pas intervenu par principe car je n'ai pas voulu me substituer au Comité; mais dans le cas qui nous occupe, je jouirai peut-être d'une certaine liberté de poser des questions, en ce qui concerne la présidence. Si j'ai une opinion catégorique sur des points en particulier, et si les membres ne le soulèvent pas, j'estimerai devoir quitter le fauteuil à ce moment-là et me faire remplacer.

[*Text*]

Mr. Hogarth: I did not want to put it from a point of view of your feeling conscientiously unworthy of carrying out your duties as Chairman under any circumstances.

The Chairman: No, I know what you mean. I would not construe that for one moment, Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Not coming from me anyhow, sir.

The Chairman: Mr. Chappell.

Mr. Chappell: Mr. Chairman, you have the report of the Justice and Legal Affairs Committee. We do not have a copy of your bill. Do we require your opinion to fully appreciate the report?

The Chairman: In all due modesty this bill was a mere vehicle to get the principle before the Committee and I do not think...

Mr. Chappell: Was it spelled out in the report? Were all the thoughts spelled out in the report?

The Chairman: Not completely. I think it certainly would not do any harm. You could use it as you saw fit. I will see that the members get a copy of the original bill.

Mr. Chappell: Thank you.

The Chairman: Mr. Solicitor General.

The Clerk:

Friday, February 6, 1970.

Ordered—That Bill C-5, An Act to provide for the relief of persons who have been convicted of offences and have subsequently rehabilitated themselves, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

• 1550

Hon. George J. McIlraith (Solicitor General of Canada): Mr. Chairman, gentlemen, I do not propose to make extended remarks at this point. The Bill that has been referred to you for consideration was debated in the House on January 30 and February 5 and 6. There were many points relevant to the subject raised there and I do not know if they should be dealt with in a general way at this point when we are dealing with the clauses of the Bill in Committee.

In this whole subject there is the problem of striking a proper balance among the dif-

[*Interpretation*]

M. Hogarth: Je ne voudrais pas qu'en conscience vous vous pensiez indigne d'occuper le fauteuil.

Le président: Ce n'est pas l'interprétation que je donne à vos propos.

M. Hogarth: Certainement pas mes propos à moi.

Le président: Monsieur Chappell.

M. Chappell: Nous avons sous les yeux le rapport du Comité de la justice et des questions juridiques, mais nous n'avons malheureusement pas un exemplaire de votre bill. A votre avis, est-ce qu'il faudrait avoir ce texte sous les yeux pour bien comprendre le rapport?

Le président: En toute modestie, je rappelle qu'il s'agissait simplement d'une façon de saisir le comité de ce projet de loi...

M. Chappell: Mais est-ce qu'on a tenu compte du bill dans le rapport?

Le président: Pas entièrement. Sans doute, vous pourriez utiliser ce bill, cependant, comme vous le jugerez bon. Je verrai à ce que vous en obteniez une copie.

M. Chappell: Merci.

Le président: Monsieur le Solliciteur général.

Le greffier:

Le vendredi 6 février 1970.

Il est ordonné—Que le Bill C-5, Loi relative au relèvement des personnes déclarées coupables d'infractions et qui se sont amendées par la suite, soit déféré au comité permanent de la justice et des questions juridiques.

L'hon. George J. McIlraith (Solliciteur général du Canada): Monsieur le président, messieurs, je n'entends pas prolonger outre mesure mes observations à ce moment. Le Bill qui vous a été soumis a été discuté à la Chambre le 30 janvier et les 5 et 6 février. Un grand nombre de points ont été soulevés à la Chambre en cette circonstance et je ne sais pas s'ils devraient être étudiés de façon générale au moment où nous sommes à examiner les articles du bill en Comité.

Il faut maintenir un équilibre raisonnable entre diverses exigences contradictoires. Il me

[*Texte*]

ferent needs. It seems to me that our prime and paramount need, and indeed the whole purpose of seeking to legislate on this subject is to provide some means of removing from a person, who has been convicted and subsequently re-entered society and rehabilitated himself, that rather vaguely defined but nonetheless real stigma that he seems to have to carry with him in later life in those circumstances it would seem to all that it is unjust. That is the primary need.

But consistent with that I suppose it is only responsible to say that we must not in correcting that evil, create another by removing the proper need relating to the identification of criminals who are still engaged in criminal activities. It is a delicate matter of adjustment to get a proper balance because that latter need, while not the paramount one in this type of legislation, is nonetheless an important one that cannot be just brushed aside or ignored.

There is another problem, of course, inherent in the whole subject in this matter of balance: where some apparently reformed persons do relapse into crime. That is perhaps another subject but it should not be totally overlooked in the consideration of a problem like this. It is a much lesser problem.

Then, in my view, we must watch this legislation to make sure that it is really meaningful in benefitting the person who has been convicted, the one we are really seeking to benefit here. I think we will all agree that one of the ways we can do that is by keeping in mind that one of the really effective methods in practice, the pragmatic way of assisting such a person, is to so act in our legislation or otherwise, that you are assisting him in being in a proper employment situation with a way of earning a good living and within the lawful bounds of society. We must not inadvertently do something that jeopardizes that. You must, in fact, try to assist the situation that would keep him employed in a meaningful and legal way.

• 1555

That is as I see the problem in this subject. The private bill referred to by Mr. Tolmie's authority was dealt with in an effort to get something done on the subject and get at it; and I have heard the remarks here. I hope I did not interpret the remarks as meaning that those persons who happened to have been called as expert witnesses on the occasion of the previous bill that had a different approach to the problem, but it is the same problem, are the only experts on this subject.

[*Interprétation*]

semble que le but à atteindre en légiférant en cette matière, est de trouver un moyen de faire disparaître chez une personne déjà condamnée et qui a pu se réhabiliter, cette espèce de stigmate vague si on veut, mais réelle, qu'elle conserve en quelque sorte toute sa vie. Il y a là, il me semble, une certaine injustice. Voilà le grand besoin auquel nous tâchons de répondre.

De plus, il ne faut pas qu'en faisant disparaître un mal, nous en fassions apparaître un autre, en supprimant la nécessité d'identifier les criminels d'habitude. La question de maintenir un équilibre adéquat est délicate car le dernier besoin dont j'ai parlé, encore qu'il ne soit pas capital dans notre contexte, est suffisamment important, malgré tout, pour qu'on ne puisse pas l'écarter du revers de la main.

Il y a un autre problème aussi qui s'attache à la réalisation de cet équilibre. Nous songeons ici, en effet, au cas où une personne qui semble s'être réhabilitée recommence son activité criminelle. Il s'agit peut-être d'une autre question, mais il ne faudrait pas s'en écarter, en examinant un problème comme celui-là, encore que ce problème soit évidemment beaucoup moins grave que les autres.

A mon avis, nous devons nous assurer que la loi s'applique de façon à constituer un réel avantage pour la personne à laquelle elle s'adresse, celle qui a été condamnée. Nous conviendrons tous que pour arriver à ce résultat, il ne faut pas oublier qu'une des façons les plus efficace, en pratique—j'adopte ici le point de vue pragmatique—d'aider une telle personne c'est d'agir, par voie législative ou autre, afin qu'elle puisse retrouver un travail normal, s'incorporer en somme dans les rangs de la société. Il ne faudrait pas que, par inadvertance, nous nous mettions dans l'impossibilité de réaliser ce but. En fait, il faut que la personne à laquelle nous nous intéressons puisse retrouver normalement du travail.

Voilà donc le problème qu'il faut résoudre ici. Le bill privé, qui a été référé à l'autorité à M. Tolmie, avait précisément pour but de provoquer une intervention à ce sujet. Je vous ai bien écouté tout à l'heure. J'espère que les remarques entendues ne signifient pas que les personnes convoquées à ce moment-là en tant que spécialistes au sujet du bill antérieur, qui n'abordait pas le problème de la même façon, quoiqu'il s'agisse du même problème, sont les seuls spécialistes sur ces ques-

[*Text*]

I hope they would be regarded as an important segment of what may be a whole mass of experts on the subject.

When I reread the Hansard debates I think it is quite clear that there is general support for the philosophy of legislation on this subject and trying to get the right legislation. I am conscious of the fact that there are no really useful precedents which I have been able to find that are really suitable and applicable to our system with great deference to them that we are in a new legislative field and I said, as a matter of fact, in presenting the Bill at one point, that I hoped the Bill would be reviewed in a very few years. That is my approach to the legislation on the subject.

In this type of legislation, that is important. As the Estimates come before the Committee from year to year in examining the work of the Department I hope an examination is made of the things done under this legislation, if and when it passes the House.

Mr. Hollies, Mr. Street and Mr. England are here. Mr. Hollies attended the sittings of the other committee on the private members' bill a few years ago. Did you not attend those?

Mr. J. H. Hollies, Q.C. (Department Counsel, Dept. of the Solicitor General): No, I was not with the Department.

Mr. McIlraith: I am sorry. In any event he has done the analysis of that evidence consistently since we started working on the drafting of this Bill that is before you. We started the process from examining that Bill with a view to having it enacted.

As you go along, if you wish to have witnesses other than Mr. Hollies and Mr. Street from any of the agencies in the Department, I would be very glad to assist you in having them come if you tell me what aspect of the matter you want to examine.

We have also something that I have found very useful in this, gotten through the rather indirect method of using the Royal Prerogative of Mercy pardon; the type of pardon enabled to get some administrative experience in this subject of using pardons to remove the stigma that so many convicted persons injustly bear. There is a bit of experience in that that cannot be recorded in statistics because it is too new.

That method, as you know, involves a certification in each case by the Solicitor General. In fact, all the work on the case is done exclusively by the Parole Board and not by

[*Interpretation*]

tions. J'espère que ces spécialistes seraient considérés comme un secteur important d'un nombreux groupe de spécialistes dans cette matière.

En relisant le hansard, je puis affirmer que le bill jouit d'un appui unanime. On semble en effet croire que c'est une bonne façon d'attaquer le problème. Je n'ai pas pu trouver de précédent utile à notre discussion. Disons que ce Bill, et j'espère n'offenser personne, est une innovation. C'est un domaine jusqu'ici inexploré. Il est certain en tout cas que nous devrons le reviser d'ici quelques années. Voilà donc à peu près tout ce que j'ai à dire à ce sujet.

Au fur et à mesure que le Comité sera saisi des crédits de nos ministères, au fur et à mesure donc qu'il examinera les initiatives prises dans le cas de cette mesure législative, une fois que celle-ci aura été adoptée par la Chambre, nous aurons l'occasion de déterminer quelle a été son utilité.

Nous avons avec nous MM. Hollies, Street et England. M. Hollies a assisté aux séances du comité précédent, il y a quelques années, lorsque celui-ci a été saisi du bill privé. Y avez-vous assisté?

M. J. H. Hollies, c.r. (avocat-conseil, ministère du Solliciteur général): Non, je ne faisais pas partie du ministère.

M. McIlraith: Je m'excuse. De toute façon, M. Hollies s'est livré à de constantes analyses depuis que nous avons entrepris la rédaction du texte que vous avez actuellement sous les yeux. Le processus avait commencé par l'examen de ce Bill en vue de le faire adopter.

Si vous voulez entendre d'autres témoins, en plus de MM. Hollies et Street de mon ministère, je me ferai un plaisir de vous aider à les faire parvenir ici pour témoigner, si vous me faites connaître l'aspect de la question que vous désirez examiner.

Il y a autre chose que j'ai trouvé, pour ma part, très utile; il s'agit de la méthode indirecte d'utiliser la prérogative royale d'amnistie. Il s'agit d'une sorte de grâce, qui offre une expérience administrative dans l'exercice du droit de grâce pour faire disparaître le stigmate injustement imposé à certaines personnes condamnées. Cette expérience est trop nouvelle évidemment pour faire l'objet d'une analyse statistique.

Vous savez que cette méthode exige que le Solliciteur général reconnaisse pour chaque cas l'exercice du droit de grâce. Dans la pratique, ce travail se fait exclusivement par la

[*Texte*]

the Solicitor General personally, as you would appreciate, but it involves the Solicitor General in reading everyone of those applications and certifying to his Excellency, the Governor General, and sending them forward. The Governor General deals with each one on an individual basis and issues a formal pardon which is quite a formal document. In any event there has been a lot of useful experience gained in that exercise. It has been very useful and indeed it has been, I think I can properly say, much more beneficial and helpful than has been realized in the last year.

• 1600

In the Bill there is the granting of a pardon, the definition of what the pardon means, so that it is given real meaning and effectiveness. In that aspect of it, there is the certification that the Parole Board has come to the conclusion that the person has rehabilitated himself; it appears now in the light of our extent that this is quite useful. Then there is the effect of the granting of the pardons added in the statute, the vacating of the conviction and the consequence and then, of course, there is the provision later in the Bill having to do with the withdrawal of the records, which is an area as you realize where there is differing jurisdictions.

It is our intent and purpose in the legislation to go as far as we can jurisdictionally in withdrawing and sealing those records. That is what we think the Bill does. We intended to do that in so far as everything that can be done within the federal jurisdiction on that point.

I should mention a small matter that may be helpful to the Committee in dealing with this. We are in the process of perfecting the draftsmanship of legislation we hope to have submitted to the House of Commons, hopefully before the end of this session, relating to what was called the old Juvenile Delinquents Act, under a new name, legislation dealing with juveniles on that subject.

In that bill we propose putting in the provisions that will be needed to meet the differing circumstances of orders and so on that are issued under that Act, but in any event, that will provide for whatever we call it, the pardon being granted almost immediately, or at a much earlier stage. I think when you come through this bill, it will be seen that it is not practical in this bill to make provisions for the adult offenders convicted in the adult courts in the ordinary way in order to make legislation in this bill that will adequately serve the needs of the juveniles under the other legislation. So there will be such provi-

[*Interprétation*]

Commission des libérations conditionnelles; c'est en théorie le Solliciteur général qui revoit les demandes et qui recommande l'exercice du droit de grâce par le Gouverneur général et qui les achemine. Le Gouverneur général étudie chacune de ces demandes séparément et exerce son droit de grâce, en émettant un document d'apparence très officielle. Quoi qu'il en soit, j'ai acquis beaucoup d'expérience dans l'exercice de ce droit. Il a été beaucoup plus utile et salutaire que l'on a pu croire depuis un an.

Le Bill même inclut l'exercice du droit de grâce, de sorte que sa vraie signification et son efficacité y sont révélées. Il contient aussi attestation que la Commission nationale des libérations conditionnelles est convaincue que la personne en question s'est réhabilitée. Cette confirmation, à la lumière de notre expérience, paraît très utile. On a aussi comme effet l'inclusion dans le statut de l'octroi de grâce, la radiation de la condamnation et des conséquences de la peine; puis, un peu plus loin dans le bill on parle du retrait des dossiers. Vous vous rendrez compte évidemment ici qu'il y a diverses juridictions en cause. En vertu de cette Loi, nous avons l'intention d'aller aussi loin que nous le pouvons dans les limites de notre compétence pour faire disparaître ces dossiers. C'est en effet l'objet de ce Bill. Nous voulons faire tout ce que nous pouvons dans la limite de la compétence fédérale à cet égard.

Je voudrais mentionner un point de moindre importance, qui pourrait être utile au Comité à cet égard. Nous sommes actuellement en train de perfectionner la rédaction de lois que nous entendons soumettre à la Chambre des communes, j'espère avant la fin de la présente session, en ce qui concerne l'ancienne Loi sur les jeunes délinquants, à laquelle nous avons donné un nouveau nom.

Dans ce Bill, nous entendons inscrire les dispositions nécessaires pour tenir compte du caractère varié des ordonnances, etc., émises aux termes de cette Loi, de façon que la grâce soit accordée, sinon immédiatement, du moins beaucoup plus tôt. Lorsque vous examinerez ce bill, vous verrez qu'il n'est pas pratique de prévoir des dispositions en ce qui concerne les délinquants adultes, condamnés dans les tribunaux pour adultes, de la façon normale, pour adopter des lois qui serviront adéquatement les besoins des jeunes délinquants, aux termes des autres lois. C'est pourquoi la nouvelle loi, contiendra des dispositions qui ren-

[*Text*]

sions in that legislation as will make the granting of whatever procedures we adopt in this bill properly applicable on a no-time-limit basis immediately, if necessary, to the juveniles. That perhaps will save you some work and worry on this bill.

The bill itself is a short one, and I think the clauses are in themselves not too complicated. I will be glad, as I say, to bring any officials here whom you think can be of help to you in your analysis of the bill and consideration of the clauses. Thank you, gentlemen.

The Chairman: Thank you, Mr. Solicitor General. Perhaps it would be helpful if Mr. Street and Mr. Hollies could come to the table, and then if questions are going to be asked, they could be directed to either one of the gentlemen. Mr. Murphy.

Mr. Murphy: Probably this question should be directed to Mr. Street. If I were a convict at the present time, having been convicted of a federal offence, and I wanted to get a pardon, what steps would I take?

Mr. T. George Street (Chairman, National Parole Board): Simply write a letter to us and we would give you an application form which gives you an indication of the type of information we would like to have, and then you would return that to us. Then we would have an investigation made.

Mr. Murphy: I would make application to your board and you would make an investigation.

Mr. Street: Yes.

Mr. Murphy: Then after that investigation, what would you do?

Mr. Street: If we thought the person you have in your example deserved a pardon, we would recommend it to the Solicitor General, who in turn recommends it to the Governor General, as he indicated.

• 1605

Mr. Murphy: And the Governor General or the Solicitor General then could either act or refuse to act on your recommendation.

Mr. Street: That is correct. Yes. It is strictly a matter of the royal prerogative of mercy and, as you know, it is for the Minister to exercise the discretion involved. The Minister has never refused to accept a recommendation for a pardon that we have submitted.

Mr. Murphy: At the present time, as I understand it, there is no provision for with-

[*Interpretation*]

dront l'octroi des procédures que nous adoptons dans ce bill, proprement applicable immédiatement, s'il est nécessaire, aux jeunes délinquants, sans aucun délai. Ces mesures vous éviteront du travail et des préoccupations.

Le bill est très court, les articles eux-mêmes ne sont pas tellement compliqués. Je me ferai un plaisir, comme je le disais, de convoquer ici les fonctionnaires qui pourraient vous être utiles dans l'analyse de ce texte et l'examen de ces divers articles. Merci, messieurs.

Le président: Merci, monsieur le solliciteur général. Il serait peut-être bon que M. Street et M. Hollies se placent à cette table et, si vous avez des questions à poser, vous pourrez les poser à ces messieurs. Monsieur Murphy.

M. Murphy: Il serait peut-être bon de poser la question à M. Street. Si j'étais actuellement détenu, si j'avais été reconnu coupable d'un crime, aux termes d'une loi fédérale, qu'est-ce que je devrais faire pour obtenir grâce?

M. T. George Street (Président de la Commission des libérations conditionnelles): Il faudrait nous écrire; nous vous enverrions une formule de demande pour obtenir certains renseignements dont nous voudrions prendre connaissance. Vous nous retourneriez ensuite cette formule et nous procéderions à une enquête.

M. Murphy: Je présenterais une demande à votre Commission, et vous feriez une enquête.

M. Street: Oui.

M. Murphy: Et après l'enquête, que se passerait-il?

M. Street: Si nous pensions que vous méritiez la grâce, nous adresserions une recommandation au solliciteur général qui la transmettrait au gouverneur général.

M. Murphy: Le solliciteur général pourrait y donner suite ou refuser?

M. Street: C'est exact. Il s'agit strictement de la prérogative royale d'amnistie. Le ministre n'a jamais refusé d'accepter une demande de grâce que nous lui avons transmise.

M. Murphy: A l'heure actuelle, si j'ai bien compris, il n'y a aucune disposition qui pré-

[*Texte*]

drawing the records after the granting of a pardon, if one is granted.

Mr. Street: No, there is no legal way that the record can be obliterated or withdrawn or vacated at the present time. However, when he gets a pardon, the police put this on record that he has been granted a pardon, and as you know, the Royal Canadian Mounted Police have the function of custodian of police records, which they get from other police forces. It is there that the official record is kept.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, I would like to direct this question to the Minister. It would appear to me—you can correct me if I am wrong—that what you have done in this bill is really codify the existing procedure for obtaining a pardon, and then carried it one step further by providing for the withdrawal of records.

Mr. McIlraith: That is partly correct, but it is not carrying it one step further. It is carrying it many steps further. It provides and defines what the pardon means here in a very significant way.

Mr. Murphy: Yes, I can see that.

Mr. McIlraith: It then provides what the effect of granting the pardon is. That was not in the law before. That is a second very important step. Then it provides for the withdrawal of the records and the sealing of them. That, in effect, is the same thing in a different form as the earlier legislation was doing with the records with which it was seeking to deal. It is trying to do that legislatively.

Mr. Murphy: Do you agree with me that the provisions of the bill, with reference to the application and granting of the pardon up to that point, are really a codification of the existing procedure?

Mr. McIlraith: I do not know if I would be prepared to put it that way. No.

Mr. Murphy: We look at Clause 4. It provides for an application to be made to the Minister. Mr. Street says originally the application was made to the Board, but now the Minister refers to the Board. The Board conducts an investigation. Clause 4 says that the Board shall conduct an investigation. Then the Board makes a recommendation to the Minister which is done now, and the Minister makes a recommendation to the Governor in Council, which is done now. In what way is this different from what is done now?

[*Interprétation*]

voit la disparition du dossier criminel après que le droit de grâce a été accordé.

M. Street: Non, rien ne permet de le faire à l'heure actuelle. Toutefois, la personne en question étant graciée, la police inscrit à son dossier qu'elle a bénéficié d'une grâce. Vous savez que la Gendarmerie royale conserve les dossiers judiciaires qu'elle a recueillis des autres corps de police. C'est là où les dossiers officiels sont gardés.

M. Murphy: J'ai une question à poser au ministre. Je peux me tromper, mais il me semble que ce que vous avez vraiment fait dans ce bill, c'est de codifier la procédure actuellement suivie pour l'obtention de grâces, en allant même un peu plus loin, c'est-à-dire en prévoyant la suppression du dossier criminel.

M. McIlraith: C'est exact, en partie, mais nous n'allons pas un pas plus loin; nous allons beaucoup plus loin. Nous définissons le terme «grâce» et prévoyons des dispositions importantes à cet égard.

M. Murphy: Je comprends cela.

M. McIlraith: Le bill prévoit ensuite l'effet qu'avec l'octroi de grâce, ce qui n'était pas inclus dans l'ancienne loi. C'est une deuxième étape très importante. Puis le bill prévoit le retrait du dossier et sa mise sous scellés. C'est la même chose, mais sous une forme différente, que ce qu'on tâchait de faire des dossiers qu'on cherchait à étudier, en vertu de l'ancienne loi. Le bill tente de faire la même chose par processus législatif.

M. Murphy: Est-ce que vous ne conviendrez pas avec moi que les dispositions du bill, en ce qui concerne la demande et l'octroi de grâce, ne sont qu'une codification des procédures actuellement suivies?

M. McIlraith: J'hésiterais à l'affirmer, non.

M. Murphy: Examinons l'article 4. Il prévoit une demande à présenter au ministre. M. Street me dit qu'au début, la demande était adressée à la Commission mais à présent, le ministre se réfère à la Commission qui procède à une enquête. L'article 4 stipule que la Commission doit faire une enquête, après quoi elle présente une recommandation au ministre, que celui-ci transmet au gouverneur en conseil. Où est la différence?

[*Text*]

Mr. McIlraith: Quite a bit different. You miss the significance of this. The pardon at the present time is a document under the Royal Prerogative of Mercy, granted in Canada by the Governor General. I think the Committee should probably study that document. It is something that he grands under our constitutional practice on the advice of—forgive me using this slightly formal language—his Minister, under our constitutional practice, and in the bill there is a different approach. It is a matter of the National Parole Board doing the action as of right under their statute, giving them their independent statutory rights and then having their orders or grants, whatever you call them, their pardons, approved *en masse* by the Governor General in Council, which means by an Order in Council. This is a wholly different thing than the pardon, which is somewhat akin to a patent.

That action is the only way I know of for Parliament keeping an effective answerability on the use of pardons to Parliament, because the Minister is always answerable. The Governor in Council is always answerable to Parliament in Parliament, and that is the difference in the procedure.

At the moment, the Royal Prerogative of Mercy—I am not sure, but I think if you will check up your law you will find that you are not enabled to ask questions about it in the House of Commons, and a few other things like that.

Let me put it this way. There is virtually no parliamentary control over the situation at all. Under this legislation, Parliament is given effective control over it. That is the distinction.

• 1610

Mr. Murphy: Parliament is given control, rather than the Governor General under the Royal Prerogative.

Mr. McIlraith: Yes, that is right. That is the significance of the way those clauses are worked out. Mr. Hollies may have something to say on the procedure as well.

Mr. J. H. Hollies, Q.C. (Departmental Counsel, Department of the Solicitor General): If I may, sir, I want to point out that in addition, although Mr. Street has said that the Minister has never bucked the recommendation made by the Parole Board, I think constitutionally the position is that the Minister might or might not tender his advice to the Governor General as he saw fit. What is proposed in

[*Interprétation*]

M. McIlraith: Il y a bien des points différents. Vous ne saisissez pas le sens de la procédure. La grâce consiste présentement en un document accordé en vertu de la prérogative royale d'amnistie. Au Canada, c'est Son Excellence le gouverneur général qui exerce ce droit de grâce. C'est un document que le Comité devrait probablement étudier; le gouverneur général l'accorde en vertu de notre pratique constitutionnelle, ce sur avis conforme de son ministre. Le bill adopte une méthode différente. La Commission des libérations conditionnelles agit de plein droit, dans l'exercice de son droit statutaire, et fait approuver en masse les octrois de grâce par le gouverneur général en conseil, c'est-à-dire aux termes d'un décret du Conseil. Cette procédure est très différente de l'octroi de grâce, qui ressemble plus, si vous voulez, à un brevet.

C'est la seule façon que je connaisse pour le Parlement de continuer à assurer une responsabilité efficace car le ministre est toujours responsable quant à l'exercice du droit de grâce. En effet, le gouverneur en conseil doit toujours répondre de ce qu'il fait au Parlement. Voilà la différence dans la façon de procéder.

A l'heure actuelle, je ne suis pas certain, mais je pense que si vous consultez les lois vous constaterez qu'on ne peut pas poser de questions, à la Chambre des communes au sujet de la prérogative royale d'amnistie, et de quelques autres points semblables.

Autrement dit, il n'y a à peu près aucun contrôle parlementaire sur cette situation. Aux termes de la présente loi, le Parlement reçoit un droit de regard vraiment efficace sur cette situation. Voilà la distinction.

M. Murphy: C'est le Parlement donc qui bénéficie d'un droit de regard. Il ne s'agit plus donc de faire intervenir le gouverneur général aux termes du droit de grâce?

M. McIlraith: Oui, c'est exact. C'est ainsi que les articles de la loi ont été rédigés. M. Hollies aura peut-être quelque chose à nous dire au sujet de cette procédure.

M. J. H. Hollies, c.r. (avocat-conseil, ministère du Solliciteur général): Outre ce qu'a dit M. Street tout à l'heure, je voudrais ajouter ceci: il a déclaré que le ministre ne passe jamais outre au vœu exprimé par la Commission des libérations conditionnelles, mais constitutionnellement, le ministre peut présenter ou non son avis au gouverneur général, comme il le juge à propos. Le bill propose une

[*Texte*]

this bill is a very different position, because the Minister has no discretion but to lay a favourable recommendation from the Parole Board before the Governor General in Council, so that the ministerial discretion which now exists, whether or not it is exercised by any particular minister, is done away with by this bill.

Mr. Murphy: Up to that point the application is more or less the same. The investigation is carried on in the same way. The recommendation is then made by the Board to the Minister who, when he receives a favourable recommendation, must pass it along. Before, he had a discretion as to whether he passed it along or not. The pardon is granted or withheld by the Governor in Council rather than by the Governor General. This is really the main difference.

Mr. McIlraith: You should add by the Governor in Council who is answerable to Parliament.

Mr. Murphy: Yes.

Mr. McIlraith: If you are talking just about the pure mechanics of some of the procedure at the application stage and so on, it is to that extent, only a qualification. It is very different because the Minister now has a discretion without technically being answerable to Parliament in the way I think he should be.

Mr. Murphy: Can you tell me the number of convictions for federal offences in the last 10 years, the number of applications for pardon, and the number granted?

Mr. McIlraith: Yes, I can give you that. Do you mean the pardons granted under the newly-developed procedure to alleviate the situation we are seeking to legislate about in this bill, or do you mean all pardons granted for any purpose whatever?

Mr. Murphy: Maybe we could appreciate the facts better if there was a break-down. Over what period of time has the new procedure been in effect?

Mr. McIlraith: The new procedure, in the terms in which we have been talking about in this Committee, could perhaps be said to have been in use effectively for about a year. Prior to that, there was an earlier period since Mr. Tolmie's bill first came into the House during which there was an increase in the granting of pardons not really directly related to this subject. You will see that reflected in

[*Interprétation*]

position tout à fait différente, car le ministre doit transmettre un avis favorable émanant de la Commission des libérations conditionnelles au gouverneur en conseil. Donc le bill supprime la prérogative que possède présentement le ministre, qu'il l'exerce ou non.

M. Murphy: A ce stade, la requête est plus ou moins pareille et l'enquête est menée de la même façon. L'avis conforme est ensuite donné par la Commission au ministre qui, au reçu d'un avis favorable, doit obligatoirement le transmettre sans jouir, comme auparavant, d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard. La grâce est accordée par le gouverneur en conseil plutôt que le gouverneur général. C'est là, en fait la grande différence.

M. McIlraith: Vous devriez dire: par le gouverneur en conseil qui en répond au Parlement.

M. Murphy: Oui.

M. McIlraith: Si vous parlez simplement du mécanisme de la procédure au moment de la requête etc., il s'agit à cet égard d'une simple mesure restrictive, ce qui est très différent, car le ministre bénéfice actuellement d'un pouvoir discrétionnaire sans qu'il ait à en répondre au Parlement, comme je le souhaiterais.

M. Murphy: Pourriez-vous nous dire le nombre de condamnations prononcées aux termes de lois fédérales depuis dix ans, le nombre de recours en grâce et celui des grâces accordées?

M. McIlraith: Oui, je puis vous donner ces renseignements. S'agit-il des grâces accordées dans le cadre de la nouvelle procédure que nous avons mise au point pour remédier à la situation qui fait l'objet de ce projet de loi, ou bien de l'ensemble des grâces accordées pour toutes sortes de motifs?

M. Murphy: Nous comprendrions mieux de quoi il s'agit si vous nous donniez des détails. Depuis combien de temps applique-t-on cette nouvelle procédure?

M. McIlraith: La nouvelle procédure dont nous traitons au Comité, remonte à un an environ. Toutefois, avant le dépôt à la Chambre, du projet de loi de M. Tolmie, il y a eu une augmentation du nombre de grâces accordées. Les chiffres vous indiqueront cela. On s'est rendu compte qu'il fallait tout de même intervenir dans les cas de condamnations déjà anciennes.

[*Text*]

the figures. An awareness of the need for some kind of action about old convictions was beginning to develop.

• 1615

Mr. Murphy: What procedure was followed by a person who wanted a pardon before this new procedure to which you refer came into effect? Suppose I was a convict five years ago and wanted to get a pardon. What steps would I have taken?

Mr. McIlraith: It was done by a branch of the old Justice Department. Perhaps I can give you the figures that are most meaningful to you and which go back to 1960.

Mr. Hollies: We have got them back to 1810, sir.

Mr. Murphy: We do not have to go back that far, 1960 will be fine.

Mr. McIlraith: I would like to go back on this other to show you that during the 40 some years from 1910 to 1959, there were 32 ordinary pardons granted during that whole period. There was less than one a year on the average.

In 1959, there were four ordinary pardons granted. In 1960, there were five ordinary pardons granted; in 1961, there were none; in 1962, there were 10; in 1963, there were 9; in 1964, there were 12; in 1965, there were 11; in 1966 there were 21; in 1967, there were 36; and in 1968, there were 75. In 1969, there were 131.

When I said a year ago, I had not realized we were in April. The present procedure we have been using in the interim till this bill was dealt with and legislation passed really started in the fall of 1968, in October or November of that year.

The procedure in the last recent years since the present Parole Board has been created has been roughly the same.

Mr. Murphy: So that my figures are correct. There were 314 pardons granted from 1959 on.

Mr. Street: In the last 10 years you mean?

Mr. Murphy: Yes.

Mr. Street: Yes, that is correct.

Mr. Murphy: Could you tell me how many applications were made during that period?

Mr. McIlraith: There were 1082 applications for the period of time you are speaking of.

[*Interpretation*]

M. Murphy: Antérieurement à cette nouvelle procédure dont vous parlez, comment procédait-on pour obtenir la grâce? Supposons que j'eusse été moi-même détenu il y a cinq ans, quelle procédure aurais-je dû suivre pour recourir en grâce?

M. McIlraith: Cela se faisait par le truchement d'une division du ministère de la Justice. J'ai là des statistiques qui remontent jusqu'à 1960 et qui sont très significatives.

M. Hollies: Les statistiques que nous avons remontent à 1810, monsieur.

M. Murphy: Nul besoin de remonter jusque-là. Celles des années 60 me suffisent amplement.

M. McIlraith: Néanmoins, les chiffres antérieurs sont significatifs, car ils révèlent que durant les quelque 40 dernières années entre 1910 et 1959, on a accordé 32 grâces ordinaires, soit moins d'une par année, en moyenne.

En 1959, on a accordé 4 grâces ordinaires; en 1960, il y a eu 5; en 1961, aucune; en 1962, 10; en 1963, 9; en 1964, 12; en 1965, 11; en 1966, 21; en 1967, 36; en 1968, 75; et en 1969, 131.

J'aurais dû, en me reportant à un an plus tôt, me rappeler que nous sommes déjà en avril. Nous avons commencé à appliquer la procédure intérimaire dès l'automne 1968, en attendant la nouvelle législation, vers le mois d'octobre ou de novembre.

La procédure au cours des quelques dernières années, depuis la création de la Commission des libérations conditionnelles, a été à peu près inchangée.

M. Murphy: Les chiffres que je cite sont donc corrects. On a accordé 314 grâces depuis 1959.

M. Street: Voulez-vous dire au cours des 10 dernières années?

M. Murphy: Oui.

M. Street : Oui, c'est exact.

M. Murphy: Pourriez-vous nous donner le nombre de recours pour cette même période?

M. McIlraith: Il y en a eu 1,082 pour la période dont vous parlez.

[*Texte*]

Mr. MacGuigan: Could you give those on a year to year basis?

Mr. McIlraith: I think we could. There is a carry-over in the figures here. Might I suggest that a more accurate way of getting at the exact comparable figures would be to give you the number of applications rejected each year. That way you do not get into a discrepancy in the figures. I do not have the figures for applications rejected in 1959 but I have it for subsequent years.

From 1960 on and including 1960, the numbers of rejections are: in 1960, there were 10; in 1961, there were 12; in 1962, there were 26; in 1963, there were 4; in 1964, there were 24; in 1965, there were 14; in 1966, there were 29, in 1967, there were 84; in 1968, there were 67; and in 1969, there were 74.

• 1620

Mr. Murphy: Can you give us a figure for the average number of convictions for federal offences in these years?

Mr. McIlraith: We would not have them here. We could get those figures from another source. However, those would tend to indicate the number of pardons you might expect to be granted in the years ahead, after their sentences have been served. We could get those figures, though.

Mr. Murphy: I would like to see them if I could. In your biggest year, 1969, you processed roughly 205 applications.

Mr. McIlraith: I should explain that the number of applications was up a lot because we were increasing the activity under this temporary procedure. The number of applications received in that year was 290.

Mr. Murphy: Two hundred and ninety applications?

An hon. Member: Yes, yes.

Mr. Murphy: This is just what I am getting at, sir.

Mr. McIlraith: Perhaps a supplementary answer should be made to that last answer I gave.

Mr. Street: Of the figures the Minister has just given you for the last ten years, in most of those cases the applicant had only been convicted of one or two offences.

An hon. Member: Yes.

Mr. Street: We have not yet dealt with the policy where a man comes in with a record

[*Interprétation*]

M. MacGuigan: Pourriez-vous nous donner des chiffres annuels?

M. McIlraith: Je crois que oui. Cependant nos chiffres comprennent un rapport. Je pense, en vue d'arriver à une comparaison des données, qu'il vaudrait mieux vous donner le nombre de recours rejetés annuellement; on éviterait ainsi des écarts inconciliables dans les chiffres.

Je n'ai pas le nombre de recours rejetés en 1959, mais j'ai celui des années suivantes.

A partir de 1960 inclusivement, le nombre de recours rejetés s'établit ainsi: en 1960, 10; en 1961, 12; en 1962, 26; en 1963, 4; en 1964, 24; en 1965, 14, en 1966, 29; en 1967, 84; en 1968, 67; et en 1969, 74.

M. Murphy: Pourriez-vous nous donner le chiffre moyen des condamnations aux termes de lois fédérales pour ces années-là?

M. McIlraith: Nous n'avons pas ces chiffres ici. Nous pourrions les obtenir ailleurs. Ces chiffres tendraient à indiquer le nombre de grâces qu'on pourrait prévoir dans les années à venir, après la purgation de peine. Nous pouvons obtenir ces chiffres si vous le voulez.

M. Murphy: J'aimerais bien avoir ces chiffres si possible. En 1969, votre année la plus active, vous avez étudié 205 recours environ.

M. McIlraith: Je dois expliquer que le nombre de recours a augmenté par suite d'une recrudescence d'activité dans le cadre de la procédure temporaire. Les recours se sont élevés, cette année-là, à 290.

M. Murphy: Deux cent quatre-vingt-dix recours?

Une voix: Oui, oui.

M. Murphy: Voilà justement à quoi je veux en venir.

M. McIlraith: Peut-être devrait-on donner une réponse supplémentaire à celle que je viens de faire.

M. Street: En ce qui concerne les chiffres que vous a donnés le ministre, relativement aux dix dernières années, il faut noter que, dans la plupart des cas, le requérant avait été condamné pour une ou deux infractions seulement.

Une voix: Oui.

M. Street: Nous n'avons pas encore examiné le cas du condamné qui nous arrive

[*Text*]

two pages long, that occurred say, ten years ago, or five years ago. I think that policy has not been dealt with effectively, yet. Most of those cases will only cover one or two convictions. Mr. England is that substantial?

Mr. England: That is substantially correct. What frequently happens in an application for pardon you will find that the applicant has been convicted of an incident in his early youth, but that incident involves two or three charges, and might be followed a year later by another charge, but it is all part of his youthful experience at that time.

Mr. Murphy: I understand that, but what I am getting at is this, sir, in 1969 you processed some 200 or 300 applications?

An hon. Member: Yes.

Mr. Murphy: Even following the principle of this Bill, going back to the year 1964, those convicted in 1964 of federal offences who were not recidivists would have the right to apply for pardon. Surely there must have been tens of thousands of convictions in 1964 for federal offences.

Mr. Street: Yes there were, but we only received 45 applications that year. Is that what you mean?

Mr. Murphy: Yes.

Do you not foresee if you go through this process you are suggesting that your Parole Board may well be swamped with as many as 8,000 or 10,000 applications for parole which you are going to have to investigate?

An hon. Member: For pardon.

Mr. Murphy: For pardon rather. Every five years, every year.

Mr. Street: I do not think it would go that high, although I can understand what might make you think so. Every time this is publicized we get an extra rash of applications, but then it cools off. We have never had very many, although in 1969 we got 290 as against 194 the year before. I honestly do not think that it would ever go to 8,000 or 9,000 because most people who have been convicted do not care whether they had a conviction or not. They would just as soon forget it. They have the ability to get a job, and it is not bothering them at all, and so rather than stir it all up they do not bother. That is my view of the thing. It is only the people who run into trouble, who want a visa, who want to be bonded, who want to get a job as a police

[*Interpretation*]

avec un casier judiciaire long de deux pages, datant de dix ans ou de cinq ans. Dans la plupart des cas, il s'agit de prisonniers condamnés à la suite d'une seule ou de deux infractions. Est-ce bien cela en général, monsieur England?

M. England: C'est en général exact. Vous découvrirez souvent, en étudiant un recours en grâce, que l'intéressé a mérité une condamnation par suite d'une incartade de jeunesse, que cette incartade a entraîné deux ou trois poursuites, suivies peut-être, un an plus tard, d'une troisième, le tout faisant partie intégrante de la vie de jeunesse du condamné.

M. Murphy: Je comprends cela. Mais je veux en arriver au fait qu'en 1969, vous avez reçu de 200 à 300 recours.

Une voix: Oui.

M. Murphy: D'après les principes qu'édicte ce projet de loi, les prisonniers condamnés en 1964 pour des infractions relevant des lois fédérales, et qui n'étaient pas des récidivistes, ont le droit de recourir en grâce. Plusieurs dizaines de milliers de condamnations ont été sans doute prononcées en 1964 pour des crimes commis à l'encontre des lois fédérales.

M. Street: Sans doute, mais signifiez-vous par là que nous avons reçu rien que 45 demandes?

M. Murphy: Oui. Ne pensez-vous pas que la mise en pratique de vos propositions aura pour conséquence que le Comité de libération conditionnelle sera submergé par 8 à 10,000 demandes de libérations conditionnelles qu'il vous faudra examiner?

Une voix: Recours en grâce.

M. Murphy: Recours en grâce, plutôt. Tous les cinq ans. Tous les ans.

M. Street: Je ne crois pas que nous atteignions ce chiffre, bien que je saisisse votre point de vue. Chaque fois que nous soulevons publiquement cette question nous recevons un supplément de recours. Le mouvement décroît par la suite et les requêtes ne sont pas très nombreuses quoique en 1969, nous en avons reçu 290, contre 194 en 1968. Je doute que les recours atteignent jamais 8 ou 9,000, car la plupart des prisonniers ne se soucient pas de leur condamnation et préfèrent l'oublier. Ils peuvent obtenir du travail et au lieu de remuer le passé, ils préfèrent ne plus s'en inquiéter. C'est là mon point de vue. Ceux qui éprouvent des difficultés sont ceux qui ont besoin d'un visa, d'un cautionnement ou ceux qui veulent s'engager dans la police. Ce

[*Texte*]

officer or something like that, who have any real difficulty about a record. It is they who ask for these pardons. In connection with that, we do get applications from a good many people, who simply do not deserve any consideration at all. They are drunk; they do not work; they do not look after their families; they are in debt; they have poor reputations and so on, but we get applications from them we have to investigate it. I do not think it will go as high as you suggest, but no doubt we will get a great increase in applications as you say.

Mr. Murphy: You said one of the reasons, and I think you gave it as the first reason, many people will not take advantage of this legislation, is the stirring up of the trouble it will cause with an investigation. Is that not right?

• 1625

Mr. Street: I do not think that. I think there are a great many people who have been convicted who do not really care. It is not giving them any trouble. They are not having any trouble with it, and even though the investigation is conducted very discretly and it is not likely that other people would know them, they do not even want to take the chance of letting anybody know, letting me know or my staff or the police officer. It is no particular advantage to them. They are not having difficulty because of being convicted 10 years ago or 20 years ago so they do not ask for it.

Mr. Murphy: All right I will leave that right now. There is one further question I wanted to ask if I might Mr. Chairman?

The Chairman: Yes. I was going to suggest that we have a limited time, and perhaps if our future questioners could restrict their questions to five minutes, it would give each person a chance. Then we can go back if we have more time.

Mr. Murphy: Yes. I have gone a little far.

The Chairman: Mr. Murphy.

Mr. Murphy: The Minister indicated that it was his desire and the desire of the Department to go as far as they could to protect the disclosure of convictions of those persons who have been granted pardons, under the provisions of this proposed Act. I am concerned sir, about credit companies and organizations like this, that during the five years immediately following the conviction put on their records

[*Interprétation*]

sont ces condamnés-là qui nous présentent des recours.

Nous recevons par ailleurs un bon nombre de requêtes qui ne méritent pas de sympathie. Elles proviennent d'ivognes, de paresseux, de prisonniers qui ont abandonné leur famille, qui sont endettés ou de mauvaise réputation etc. Toutefois, nous devons étudier leurs recours. Je ne pense pas que le chiffre atteigne toutefois celui que vous citez, en dépit de l'augmentation escomptée de ces recours.

M. Murphy: La première raison que vous avez donnée pour laquelle un certain nombre de personnes ne voudront pas profiter de la mesure, est que la réouverture de leur dossier aux fins d'enquête, risque de leur attirer des ennuis. Est-ce bien vrai?

M. Street: Je ne le pense pas. Il y a un grand nombre de condamnés qui ne se soucient pas beaucoup de leur état. Ils n'en éprouvent pas de gêne et bien que l'enquête soit menée très discrètement, ils préfèrent être ignorés de tout le monde, de moi-même, de mon personnel ou de l'officier de police. Ils n'éprouvent aucun ennui à la suite de leur condamnation 10 ou 20 ans plus tôt, c'est pourquoi ils ne présentent pas de recours.

M. Murphy: Bon. Je vais abandonner momentanément ce sujet. Je voudrais cependant, si le président m'y autorise, poser une autre question.

Le président: Le temps nous fait défaut. J'allais suggérer que les interventions se limitent à cinq minutes, afin d'entendre toutes les opinions, quitte à ce que nous y revenions s'il nous reste du temps.

M. Murphy: En effet, je me suis peut-être étendu.

Le président: M. Murphy a la parole.

M. Murphy: Le ministre a exprimé le désir de protéger contre toute indiscrétion les personnes qui bénéficient d'une grâce, conformément à la présente Loi. Je songe ici aux sociétés de crédit, par exemple, qui ont noté dans leurs dossiers, durant les 5 années qui ont suivi la condamnation, le fait qu'un nommé Joe Smith a été condamné pour ivresse au volant, détournement de fonds, vol ou autre

[*Text*]

the fact that John Smith was convicted of drunk driving, or embezzlement or theft or whatever it might be. Subsequently a pardon is granted. Those people still have that information on their files. Is it not possible for the federal government to make it an offence for any one to disclose the existence of a criminal record once a pardon has been granted?

Mr. Hogarth: How would one know whether a pardon has been granted?

Mr. Murphy: I will tell you how you will know. If I make an application for a job after I have received a pardon, and then find out that my employer has learned from his credit agency that I have been convicted then I know.

Mr. Hogarth: I just want an explanation of the question. How would the credit people who gave the information to the employer know that a pardon had been granted?

Mr. Murphy: It would be very simple, I would think that once the conviction is more than five years old, they would not be permitted to disclose the information without checking with the Mounted Police.

Mr. Hogarth: Then the Mounted Police would have to confirm the conviction in the first place.

Mr. Street: The Mounted Police would not give information to a credit company. I think we have a representative of the police force here. In any event, they would not do that. The only way a credit company could get knowledge of an official record is through a local police officer, who they know well. Anyone else can get it by a very intensive investigation in the neighbourhood, as you know, and the people in the neighbourhood know he is convicted, and they report it.

Mr. Murphy: If I might just get back to the question for the moment. Is it possible for the federal government to make such disclosure an offence?

Mr. McIlraith: I think not. We considered that. I do not see any effective way of making such legislation. If there is such a way, I do not know what it is. If you do that, what happens to a relative in the family, who writes privately about somebody who is ill, or getting married or something to some other member of the family that it is too bad he got into trouble at such and such an occasion, and so on? To make that a criminal offence, I have not been able to come up with any

[*Interpretation*]

infraction. Vient ensuite la grâce. Toutefois ces établissements conservent encore les renseignements dans leurs dossiers. N'est-il pas possible que le gouvernement fédéral établisse que le fait de communiquer l'existence d'un casier judiciaire, une fois la grâce accordée, constitue une infraction pénale?

M. Hogarth: Mais comment voulez-vous qu'on sache qu'il y a un octroi de grâce?

M. Murphy: Je vais vous le dire. Si je présente une demande d'emploi après avoir été gracié et que je constate que mon patron éventuel a appris, par son agence de crédit, que j'ai déjà été condamné, à ce moment-là, je le saurai.

M. Hogarth: Je voudrais une explication à la question. Comment les sociétés de crédit sauront-elles que la personne a été graciée?

M. Murphy: On pourrait très simplement procéder ainsi: toute condamnation remontant à plus de 5 ans ne pourra être divulguée avant d'en avoir référé à la Gendarmerie royale.

M. Hogarth: Il faudrait donc que la Gendarmerie confirme l'exactitude de la condamnation.

M. Street: Quoi qu'il en soit, la Gendarmerie royale ne fournit pas de renseignement à la société de crédit. Nous avons parmi nous des représentants de la Gendarmerie. En tout état de cause, ils agiraient ainsi. La seule façon, pour une société de crédit, d'obtenir un renseignement officiel, serait qu'elle s'adresse à un membre de la police locale. Par ailleurs, quiconque le désire peut obtenir une information s'il procède à une enquête parmi les habitants du quartier qui n'ignorent rien de la condamnation de l'intéressé et qui en parlent.

M. Murphy: Je voudrais souligner encore une fois la question. Le gouvernement fédéral pourra-t-il établir qu'une telle révélation constitue un acte criminel?

M. McIlraith: Je ne le pense pas, et nous avons déjà examiné cette possibilité. Je ne vois pas le moyen, s'il s'en trouve, de légiférer dans ce sens. Prenons l'exemple d'un parent qui, à titre privé, fournit à un autre membre de la famille un renseignement au sujet d'une personne malade ou qui se marie, disant son regret qu'elle se soit attiré des ennuis à telle ou telle occasion, etc. Je ne conçois pas comment le gouvernement fédéral pourrait légiférer effectivement de manière à

[*Texte*]

concept that would make it possible for the federal government to properly and effectively enact such a provision as you suggest.

Mr. Murphy: You use a pretty extreme example, sir.

Mr. McIlraith: Yes, I did.

Mr. Murphy: Private correspondence or talk between families, but I think the other danger is much greater. The dissemination of this type of information by these retail credit, I should not use the retail credit company...

An hon. Member: No.

Mr. Murphy: ...it is only one of a number. There is the area where a man is going to be crucified. The chances of anyone finding out about the type of disclosure you are talking about are very slight, and the chances of a charge ever being laid, in a family affair like that, I think would be very slight, and would be treated that way by any court in case a charge were laid. I think we have to go far enough sir to put the kibosh on these outfits that gather private information on the private lives of citizens, and then disseminate it for money.

• 1630

Mr. McIlraith: If you are disseminating the criminal records, we have of course the power under 6(1) to call in those records.

I would like Mr. Hollies to follow or supplement my answer on this rather difficult point.

Mr. Murphy: As I read it, judicial record is referred to.

An hon. Member: Yes.

The Chairman: Mr. Hollies.

Mr. Hollies: Dealing with the question of the non-judicial record, that is the record maintained by credit companies, and I take it that the question is in essence, could it not be made a criminal offence to disclose any such record in their possession if a pardon had been granted?

An hon. Member: That is right.

Mr. Hollies: You would put them on notice that they disclosed those at their own risk after the waiting period of five years had expired?

An hon. Member: Five years, that is right.

[*Interprétation*]

prévoir qu'un tel agissement constitue un acte criminel.

M. Murphy: Vous citez là en exemple un cas extrême.

M. McIlraith: C'est bien cela.

M. Murphy: Vous parlez ici de correspondance particulière ou de conversation entre familles. L'autre danger est beaucoup plus grave. La dissémination de ce genre de renseignements par les compagnies de crédit à la consommation. Je ne devrais pas dire compagnies de crédit à la consommation...

Une voix: Non.

M. Murphy: ...C'est un exemple entre plusieurs. Il y aura aussi les cas de persécution. Les risques d'indiscrétion familiale dont vous parlez sont aussi minimes que celles d'une poursuite intentée en pareil cas. Le tribunal saurait apprécier à sa juste valeur, une telle accusation. Mais il faut agir vigoureusement, je pense, pour mettre fin à l'activité de ces organisations qui amassent des renseignements sur la vie privée des citoyens et qui les diffusent contre paiement.

M. McIlraith: Si l'on divulgue le contenu des casiers judiciaires, nous avons le droit, aux termes de l'article 6-1, de rappeler à nous ces dossiers.

Je serais très heureux que M. Hollies éclaire plus avant ma réponse sur ce point délicat.

M. Murphy: On parle ici de casiers judiciaires.

Une voix: Oui.

Le président: M. Hollies a la parole.

M. Hollies: Je parle ici du casier non judiciaire, tels que les dossiers constitués par les compagnies de crédit. Ne pourrait-on pas tenir ces compagnies criminellement responsables en cas de communication des renseignements qu'elles détiennent, après obtention de la grâce par l'intéressé?

Une voix: C'est exact.

M. Hollies: Vous les avertiriez que tout renseignement communiqué après un délai de 5 ans sera fait à leurs risques et périls?

Une voix: C'est bien cela. Cinq ans.

[*Text*]

Mr. Hollies: Assuming that the matter was of such consequence that an amendment to the Criminal Code should be introduced to that effect, this would be the only vehicle. Without exploring the appropriateness of that vehicle, I suggest following the Minister's comments that this would not indeed be an effective way, because the multiplicity of nonjudicial records is such that the files in the credit companies are pretty complete. The newspaper reports at the time of trial. Joe Blow got out of Kingston today, we have had recent occasion here—all this goes down into their records.

If as an employer I get a credit rating from one of these agencies, all they need to say is, "From information on our files we cannot conscientiously recommend this man for credit". All they need is an asterisk against the man's name. Although I submit that the thing might work very well in theory if everybody was very thoroughly law-abiding, not only to the letter of the law but abiding by the spirit of it, I do not see any effective way of precluding this.

Naturally the judicial record is safeguarded; the police record is safeguarded under the Identification of Criminals Act but with the multiplicity of nonjudicial records I do not think there is any possibility of effective control.

Mr. Murphy: Even by making it an offence to disclose the fact of conviction? I agree with you that they can just not recommend him without disclosing. That is true. But it may well be that the employer wants to know why.

Mr. Hollies: Then they say, "We are precluded by law from telling you why", which is telling them in an indirect way. I may have a sneaky mind, sir, but I guarantee I could get around that law any way it was framed if I were a member of a credit bureau and so disposed.

Mr. Murphy: I suppose any of us could get around any law in the Criminal Code.

Mr. Hollies: I think this one is just so full of holes, if I may say so, that those evilly disposed—and I am using those words deliberately—would have no trouble at all circumventing it and staying within the law while doing so.

Mr. Murphy: That is all, I have no further questions, Mr. Chairman, only the observation that I think those evilly disposed can get

[*Interpretation*]

M. Hollies: Admettons que la question revête une importance telle qu'il faille, pour tout moyen, modifier le Code criminel; sans présumer de la valeur d'une telle mesure, je suis de l'avis du ministre que ce procédé serait inopérant vu la multiplicité des dossiers non judiciaires, par ailleurs très complets, que les compagnies de crédit détiennent pardevers elles. De plus, les comptes rendus des journaux au moment du procès; la nouvelle que Joe Blow, dont on a rapporté le cas . . ., est sorti de prison, etc . . . constituent autant de renseignements qui figurent dans leurs dossiers.

Si, en qualité d'employeur, ces organismes m'envoient un statut financier, tout ce qu'ils ont besoin de dire c'est: «D'après les renseignements dont nous disposons, nous ne pouvons pas recommander cette personne». Une astérisque en regard du nom de la personne est bien suffisant. Même si je prétends que cela marcherait très bien en théorie si tout le monde respectait la loi, et pas seulement à la lettre, je ne vois aucun moyen efficace d'empêcher cela.

Naturellement, les dossiers judiciaires sont protégés; les dossiers de la police sont également protégés en vertu de la Loi sur l'identification des criminels, mais étant donné la profusion des documents non judiciaires, je ne crois pas qu'on puisse exercer un contrôle efficace.

M. Murphy: Même si la révélation d'une condamnation devient une infraction? Je suis d'accord avec vous; ils peuvent très bien mettre opposition sur quelqu'un sans révéler quoi que ce soit. C'est vrai, mais il se peut que l'employeur veuille savoir la raison de l'opposition.

M. Hollies: Ils n'ont qu'à dire: «La loi nous empêche de vous donner la raison», ce qui est une façon détournée de le leur dire. J'ai peut-être l'esprit retors, monsieur, mais je vous assure que je pourrais contourner la loi quelle qu'en soit la forme si j'étais membre d'un bureau de crédit.

M. Murphy: Je suppose que n'importe lequel d'entre nous pourrait contourner n'importe quelle loi du Code criminel.

M. Hollies: Il contient tellement de failles que ceux qui sont mal intentionnés, et c'est à dessein que j'emploie ces mots, n'auraient aucune difficulté à contourner la loi tout en restant dans la légalité.

M. Murphy: Je n'ai pas d'autres questions à poser. Je voudrais simplement faire remarquer que ceux qui sont mal intentionnés peu-

[*Texte*]

around any law but that does not stop us from passing them.

The Chairman: Mr. Chappel and then Mr. Gilbert. If possible could you restrict yourselves to five or six minutes so that we could get around and come back again?

Mr. Chappell: I can restrict it to five or six minutes fairly easily if the last questioner was ten minutes.

Mr. Murphy: I am sorry; I apologize to the Committee.

An hon. Member: No, you do not.

Mr. Chappell: Clause 6, Mr. McIlraith reads:

> (2) Any record of a conviction in respect of which a pardon has been granted...

is to be kept separate...

> and no such record shall be disclosed to any person...

My question is: what happens if somebody does disclose it? Do we say "Tut-tut" or can we do something effective?

Mr. McIlraith: I will read you the section that deals with that point. It is Section 107 of the Criminal Code, which reads as follows:

> 107. Every one who, without lawful excuse, contravenes an Act of the Parliament of Canada by wilfully doing anything that it forbids or by wilfully omitting to do anything that it requires to be done is, unless some penalty or punishment is expressly provided by law, guilty of an indictable offence and is liable to imprisonment for two years.

Mr. Chappell: All right; that may be satisfactory. I am asking in your judgment whether you think that section is sufficiently effective or as good as putting a provision right in this bill.

• 1635

Mr. McIlraith: I think it is much better there because in Clause 6 you will note these records with which we are concerned are very specifically dealt with in the custody of the Royal Canadian Mounted Police and by the nature of the clause they would get very special treatment. In other words they become something that is not dealt with nor physically available nor in any way could come in

[*Interprétation*]

vent contourner n'importe quelle loi, ce qui ne nous empêche pas d'en passer quand même.

Le président: Monsieur Chappell puis monsieur Gilbert. Voudriez-vous, si possible, ne pas dépasser 5 ou 6 minutes de manière à ce que tout le monde puisse s'exprimer puis nous ferons le tour une seconde fois.

M. Chappell: Je peux m'en tenir très facilement à cinq ou six minutes puisque le dernier orateur a parlé pendant dix minutes.

M. Murphy: Je demande au Comité de bien vouloir m'excuser. Je suis désolé.

Une voix: Ce n'est pas vrai.

M. Chappell: Article 6.

> (2) Tout dossier ou relevé d'une condamnation à l'égard de laquelle un pardon a été accordé

ne doit pas être classé avec les autres

> Aucun de ces dossiers ou relevés ne doit être divulgué à qui que ce soit...

Ma question est la suivante: qu'arrive-t-il si quelqu'un divulgue le contenu de ces dossiers? Est-ce que nous nous contentons de lui faire les gros yeux ou est-ce que nous prenons des mesures réellement efficaces?

M. McIlraith: Je vais vous donner lecture de l'article correspondant dans un instant. Il s'agit de l'article 107 du Code criminel, ainsi conçu:

> A moins qu'une peine ou un châtiment ne soit expressément prévu par la loi, quiconque, sans excuse légitime, contrevient à une loi du Parlement du Canada en accomplissant volontairement une chose qu'elle défend ou en omettant volontairement de faire une chose qu'elle prescrit, est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement de deux ans.

M. Chappell: D'accord; cela peut être satisfaisant. Pensez-vous que cet article soit suffisamment efficace ou qu'il remplace avantageusement un article que l'on mettrait dans ce Bill-ci?

M. McIlraith: Cela me semble bien préférable, en effet car vous constaterez dans l'article 6 que les dossiers qui vous intéressent et qui sont à la garde de la Gendarmerie royale sont traités de façon particulière. Autrement dit, on ne peut pas se les procurer et personne n'y a accès en dehors d'un service très limité de l'État-major de la Gendarmerie royale. Ce

[*Text*]

contact with anyone other than a very limited section in the national headquarters of the police. So it seems to me that the danger does not exist there at all.

Mr. Chappell: I want to ask you also about Clause 4 on a broad policy decision. In each case you would have to wait for five years of good behaviour?

Mr. McIlraith: Five years after the conviction, not necessarily five years of good behaviour.

Mr. Chappell: Well, you cannot be in trouble, I do not think.

Mr. McIlraith: Five years after the punishment, I am sorry.

Mr. Chappell: All right; you are locked up; you have to behave almost; you could not escape at least.

Mr. McIlraith: Some misbehave.

Mr. Chappell: I will not get into whether that should be three or five years, but here is what is concerning me, Mr. McIlraith. Our laws change rapidly now; for example some users of marijuana have criminal records, that may be changed in a few months. Some doctors may be still guilty of abortion; that has been changed, but they could still charge them. Some people may have attempted to commit suicide; now psychiatric evidence puts a different picture on it. In view of some of those laws which such a short while ago were considered really criminal and now are not, although it would take quite an effort, should we not try to divide up that certain types of offences could be dealt with earlier than five years?

Mr. Hogarth: Section 655, Subsection (2) of the Criminal Code, a conditional pardon.

Mr. McIlraith: I think the question can be dealt with. I do not want my answer in any way to implicate me in the assumptions you have made about certain changes in the laws. Leaving that aside, in the situation you have described where the laws have changed and for some reason or other you wish to grant pardons within the five years, I take it that is you problem, is it?

Mr. Chappell: Yes, dealing with an offence that was terrible, but now we have a different view on it, it might be better to grand such a person where an offence is no longer sought to be really serious a pardon faster.

Mr. McIlraith: Yes, or there is another method. There is still the Royal Prerogative of Mercy technique.

[*Interpretation*]

danger dont vous parlez semble donc tout à fait exclu.

M. Chappell: Je voudrais également vous demander des explications au sujet de l'article 4. Dans tous les cas il faut attendre une période de probation de cinq années.

M. McIlraith: Cinq années à partir de la condamnation et non pas nécessairement cinq années de bonne conduite.

M. Chappell: Vous ne devez pas commettre d'autres infractions je crois.

M. McIlraith: Cinq ans à partir de la sanction. Je regrette.

M. Chappell: D'accord, vous êtes bouclé. Vous êtes forcé de bien vous tenir.

M. McIlraith: Il y en a qui se conduisent mal.

M. Chappell: Peu importe que ce soit cinq ans plutôt que trois mais voici ce qui me préoccupe, monsieur McIlraith. Nos lois changent rapidement, ceux qui fument de la marijuana, par exemple, on a un casier judiciaire qui le signale et dans quelques mois on aura peut-être changé cela. C'est aussi le cas de médecins qui pratiquent l'avortement ou de gens qui se sont rendus coupables de tentatives de suicide et dont la condamnation pourra être transformée à la suite d'un examen psychiatrique. A la lumière de ces délits qui, il y a quelques mois étaient considérés comme des actes criminels et qui ne le sont plus, ne devrions-nous pas faire des aménagements pour que certaines infractions soient prises en considération avant le délai de cinq ans?

M. Hogarth: Article 655, du Code criminel, sous-paragraphe (2), un pardon conditionnel.

M. McIlraith: Je crois qu'on peut envisager la question. Je ne veux pas que ma réponse donne lieu à une interprétation dans le sens de votre déclaration sur le changement des lois. Si l'on fait abstraction de cela, dans la situation que vous avez décrite et où les lois ont été modifiées et pour une raison ou une autre vous voulez accorder un pardon avant cinq ans, c'est votre affaire, n'est-ce pas?

M. Chappell: Lorsqu'il s'agit d'un délit qui était considéré comme un délit grave mais qui ne l'est plus, il serait préférable d'accorder plus rapidement le pardon à son auteur.

M. McIlraith: Il y a une autre méthode, celle de la prérogative royale d'amnistie.

[*Texte*]

Mr. Chappell: Would that need remodelling or do you think that would be sufficient for those cases.

Mr. McIlraith: It depends on the law to which you have reference. I think it would be sufficient in the presently foreseeable cases, in any cases that I foresee at the present time.

Mr. Chappell: Thank you. Those were my questions, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Mr. Gilbert and then Mr. MacEwan.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, my first question to the Minister is that the approach you have taken with regard to pardon is directly contrary to the bill that was presented by our present Chairman; it is directly contrary to the report that this Justice Committee made to the Solicitor General in the last session and it is directly contrary to the recommendations in the Ouimet Commission Report. In view of those three areas, three bodies, you are just flying in the face of them with regard to the philosophy of the annulment of criminal records. I ask: why would you bring a Bill like this which is directly contrary to what the Committee in the last session recommended?

Mr. McIlraith: I take it you are referring to the Committee in the last Parliament, not in the last session. Another Committee.

Mr. Chappell: Right.

• 1640

Mr. McIlraith: I do not take the view that this Bill is directly contrary to that bill. We started off trying to enact that bill and found it was quite impossible of effectively doing what it sought and was obviously believed to be doing. What we have now is an attempt to do what we believed the people who were dealing with the subject at that time in that other Parliament were trying to do, to get the relief or removal of his unjust situation off the backs of the persons who had been convicted and rehabilitated. After a lot of hard work and searching for a method of doing it, we came to the conclusion that the present Bill was the approach that could be made to work.

Mr. Gilbert: Are you suggesting that the approach taken by the Ouimet Commission is not workable?

Mr. McIlraith: No, I am not.

Mr. Gilbert: It was really consistent with the approach that we took in the last Parliament.

[*Interprétation*]

M. Chappell: Est-ce qu'il faudrait le modifier ou bien est-ce que cela suffit dans ces cas-là?

M. McIlraith: Cela dépend de la loi impliquée. Je crois que cela suffirait dans les cas actuellement prévisibles.

M. Chappell: Merci, je n'ai plus de question.

Le président: Merci. M. Gilbert puis M. MacEwan.

M. Gilbert: En premier lieu, je voudrais dire que la position que vous venez de prendre envers le pardon est aux antipodes du Bill que notre président a présenté; c'est exactement à l'inverse du rapport que ce Comité de la justice a soumis au Solliciteur général lors de la dernière session et c'est diamétralement opposé aux recommandations formulées dans le rapport de la Commission Ouimet. En somme, vous êtes d'un avis absolument contraire à celui exprimé par ces trois organes. Pourquoi présenteriez-vous un projet de loi comme celui-ci absolument contraire aux recommandations formulées lors de la dernière session par ce Comité de la justice?

M. McIlraith: Vous voulez dire de la dernière législature et non de la dernière session parlementaire.

M. Chappell: C'est juste.

M. McIlraith: Pour ma part, ce Bill n'est pas contraire à l'autre. Nous avons voulu appliquer ce Bill et l'expérience nous a prouvé qu'il était inapplicable ou qu'il n'atteignait pas son but. Nous tentons maintenant de faire ce qu'ont fait les gens qui se sont penchés sur la même question au cours de la dernière législature, c'est-à-dire d'alléger ou supprimer la situation injuste dont étaient victimes les personnes condamnées puis réhabilitées. Au terme de longs travaux, à la recherche d'une méthode pour en parvenir, nous avons abouti à la conclusion que le Bill actuel pouvait peut-être convenir.

M. Gilbert: Voulez-vous dire que le point de vue de la Commission Ouimet est inapplicable?

M. McIlraith: Non, pas du tout.

M. Gilbert: Mais c'est ce que nous avions dit au cours de la dernière législature.

[*Text*]

Mr. McIlraith: Where is the report? Just a minute until I turn it up.

Mr. Gilbert: I am going to refer you to page 408 of the Ouimet Commission.

Mr. McIlraith: I have it here somewhere.

Mr. Gilbert: It is just directly contrary to what you have brought forward.

Mr. Hogarth: Would you read that into the record.

Mr. Gilbert: I would like to read it. Really we should make that particular chapter part of this record because it is just an absolute turnabout by the government with regard to recommendations given by the Ouimet Commission. You were so proud, Mr. McIlraith, when we suggested that some of the Parole Act be changed and you suggested, "Well we have really incorporated all the excellent ideas in the Ouimet Report".

Mr. McIlraith: Yes, there are 14 of them.

Mr. Gilbert: Here we have not even noticed, we have ignored, the Ouimet Commission on this important question.

Mr. McIlraith: ...if you want to pursue this subject, I think it is very important and I would be glad to do it. We have quite an analysis made of that Ouimet report. Perhaps you could have Mr. Hollies do this because he is the one who did the preparatory work in relation both to the other Private Member's Bill which as it was drafted I think...

Mr. Gilbert: If he is going to read the analysis, I only have five minutes on this first go so maybe he should photostat the analysis and make it available to the members.

The Chairman: Yes, I think it would be a good idea if we made this part of the record and it would be available to all the members and they could study it at their leisure.

Mr. Hollies: With respect, Mr. Chairman, this is a confidential analysis and breakdown I prepared for the Solicitor General, and I would have to either paraphrase it or something else I think because it has matters in here which are extraneous to the matter at hand.

The Chairman: Yes, well I am sure you could discuss it with the Solicitor General and come back with your analysis.

Mr. Hollies: I realize Mr. Gilbert is pressured for time, but actually the analysis is quite short.

The Chairman: Yes.

[*Interpretation*]

M. McIlraith: Où est le rapport? Juste une seconde, le temps de le retrouver.

M. Gilbert: Je veux vous envoyer à la page 108 du rapport de la Commission Ouimet.

M. McIlraith: Je l'ai ici quelque part.

M. Gilbert: C'est tout à fait contraire à ce que vous nous avez proposé.

M. Hogarth: Est-ce que vous pourriez trouver cela dans le rapport?

M. Gilbert: J'aimerais bien le faire. Le gouvernement a véritablement fait volte-face par rapport aux recommandations de la Commission Ouimet. Vous étiez tellement fier, monsieur McIlraith, quand nous avons préconisé la modification de la Loi sur la libération conditionnelle et vous avez même dit: «Nous avons réellement tenu compte de toutes les idées excellentes de la Commission Ouimet».

M. McIlraith: Il y en a 14.

M. Gilbert: Sur cette question importante, nous ne nous sommes nullement souciés de la Commission Ouimet.

M. McIlraith: Nous pouvons approfondir la question, si vous voulez. Je serais moi-même heureux de le faire. Le rapport Ouimet a été analysé. Monsieur Hollies pourrait peut-être nous en parler puisque c'est lui qui a fait le travail préparatoire sur l'autre Bill d'intérêt privé.

M. Gilbert: Je n'ai que 5 minutes. Plutôt que de lire l'analyse, peut-être pourrait-on la photocopier et la communiquer aux députés.

Le président: Ce serait sans doute une bonne idée de joindre ce texte au compte rendu et tous les députés pourraient en prendre connaissance quand ils le voudraient.

M. Hollies: Il s'agit, monsieur le président, d'une analyse confidentielle que j'ai préparée à l'intention du Solliciteur général. Il faudrait que je l'exprime en d'autres mots—car elle traite de questions qui n'ont rien à voir avec ce dont nous discutons ici.

Le président: Mais vous pourriez discuter avec le Solliciteur général et revenir ensuite sur votre analyse.

M. Hollies: Je comprends que M. Gilbert soit pressé par le temps, mais l'analyse est très brève.

Le président: Oui.

[*Texte*]

Some hon. Members: Read the analysis.

Mr. Hollies: Very well.

The recommendations on page 409 is that such certain exceptions convictions shall be deemed never to have taken place for four different things. I will hurry this as much as I can, Mr. Gilbert:

> (i) for the purpose of any criminal proceeding...
> (ii) in relation to the cross-examination of a witness...
> (iii) in relation to ... ... an act of Parliament by virtue of which a person who has been convicted is disqualified from holding any office or performing any public function;
> (iv) for the purpose of employment in any branch of the public service of Canada.

Now Bill C-5 does not have the first of those in it, that is:

> (i) for the purpose of any criminal proceeding...

which indeed is linked to the second...

> (ii) in relation to cross-examination of a witness...

In the analysis of this we took the admittedly extreme case as being perhaps an example of the principle, that if a man is on trial in a very serious, even in a capital case, in the very restricted capital cases we have, the prosecution witness may have been convicted of perjury and given a pardon for that. If the offence is deemed never to have taken place for any criminal proceeding then you cannot cross-examine that witness as to credit, and I am deliberately restricting myself to a previous conviction for perjury where it does properly go to credit.

• 1645

In relation to an act of Parliament disqualifying a person from holding public office, that falls from the use of the term "vacates" in Clause 5 of the Bill, and we have taken advice from the law officers of the Crown on the meaning of the word "vacate".

For employment in the public service, that at the moment is being handled administratively rather than deeming the legal fiction that the conviction ever took place, I understand the policy is that a conviction of itself is no bar to employment in the public service.

[*Interprétation*]

Des voix: Lisez l'analyse.

M. Hollies: Soit. Les recommandations de la page 447 dans le texte français stipulent que certaines condamnations exceptionnelles sont censées ne jamais avoir existé dans quatre cas:

> (i) aux fins de toute procédure criminelle...
> (ii) à l'égard du contre-interrogatoire d'un témoin..
> (iii) à l'égard de toute disposition d'une loi du Parlement en vertu de laquelle une personne qui a déjà été condamnée est inadmissible à remplir une charge quelconque ou à s'acquitter de toute fonction publique;
> (iv) aux fins de tout emploi dans un service quelconque de la fonction publique du Canada.

Le Bill C-5 ne comporte pas la première de ces clauses, à savoir:

> (1) aux Lois d'une procédure criminelle...

Cette clause est d'ailleurs liée à la suivante:

> (ii) à l'égard du contre-interrogatoire d'un témoin.

Dans l'analyse de la question, nous avons pris un cas extrême qui était, si vous le voulez, un exemple du principe que nous avons voulu retenir. Supposez qu'un homme soit jugé pour une affaire très grave, voire un crime passible de la peine capitale, il se peut que le témoin de l'accusation ait été condamné pour parjure et que, par la suite, on lui ait accordé le pardon. Si ce délit est censé n'avoir jamais eu lieu dans le cas d'une procédure pénale, vous ne pouvez pas contre-interroger le témoin pour mettre en doute sa crédibilité. J'ai délibérément choisi une condamnation antérieure pour parjure.

Dans le cas d'une loi du Parlement qui empêche quelqu'un d'exercer une fonction publique, cela tient à l'emploi du mot efface dans l'article du projet de loi. Nous avons interrogé les conseillers juridiques de la Couronne sur la signification de ce terme.

En ce qui concerne l'emploi dans la fonction publique, on envisage actuellement des mesures administratives pour remplacer cette fiction juridique selon laquelle la condamnation est censée n'avoir jamais eu lieu. Je crois comprendre qu'une condamnation en elle-même n'empêche pas d'occuper un emploi dans la Fonction publique.

[*Text*]

The next recommendation at page 409 is that criminal records resulting from a summary conviction should be annulled after two years from completion of punishment and not be reactivated on a later conviction. The Bill does not make the distinction between summary convictions and indictable offences that the Ouimet Report sought to make. That again was very carefully analysed. There are certain indictable offences as you know under the absolute jurisdiction of a magistrate, they do not require consent. Now to say that the man must wait five years after one of those convictions which might be—I have lost my paper, but theft under $50, this sort of thing—to suggest that he has to wait five years for that, whereas on the most serious of the summary conviction offences there should only be a two-year period did not seem to us to be equitable.

There is the further ground that where offences are both indictable or summary conviction the type of proceeding is at the option of the Crown Attorney, and it seems wrong in our view at least that the waiting period should depend upon a decision taken at a point of time much anterior as to the mode of trial, and one taken by the Crown Attorney which, indeed, will vary from place to place.

Going back to the Ouimet Report they say:

> ... conviction for indictable offences be annulled after a successful hearing before the National Parole Board,...

After five years free of crime from completion of the punishment. We have gone in one respect a little further than that. It is not absolutely essential that the man be free of crime. He could have one very minor offence, so long as the National Parole Board thought he was still of good character. The bill basically follows that but they do not require a hearing before the National Parole Board; the Governor in Council and not the National Parole Board makes the final decision. In essence there is little difference between Bill C-5 and that recommendation.

The recommendation on page 411 of the Ouimet Report is that a certificate of good behaviour should be issued for those convicted on indictment. It should be issued by the National Parole Board when it recommends a pardon and the pardon shall state that the conviction shall be deemed to have been

[*Interpretation*]

La recommandation suivante à la page 447 dans le texte français préconise qu'on supprime du casier judiciaire toute accusation sur déclaration sommaire de culpabilité deux ans après l'expiration de la peine et elle demande en outre qu'un casier judiciaire ainsi invalide ne soit pas remis en usage. Le Bill ne fait pas de distinction entre une condamnation sur déclaration sommaire de culpabilité et un acte criminel, contrairement à ce que le rapport Ouimet a tenté de faire. Encore une fois, on a analysé cette distinction de très près. Il y a certains actes criminels qui, comme vous le savez, ressortent de la compétence exclusive d'un juge. Il ne nous semble pas très équitable qu'une personne doive attendre cinq ans après l'une de ses condamnations qui pourrait être—j'ai perdu mon papier—un vol d'une valeur inférieure à $50 ou ce genre de choses alors que dans les cas les plus graves de condamnation sur déclaration sommaire de culpabilité une période de deux ans suffit.

En outre, qu'il s'agisse d'un acte criminel ou d'une déclaration sommaire de culpabilité, la procédure est laissée au choix du Procureur de la Couronne et nous pensons que la période d'attente ne devrait pas être fonction d'une décision prise longtemps à l'avance ni qu'elle soit laissée au bon vouloir du Procureur de la Couronne car, sans aucun doute, elle variera d'un endroit à l'autre.

Revenons au rapport Ouimet. Il dit ceci:

> «que les casiers judiciaires où sont consignées les condamnations soient invalidés après audition adéquate devant la Commission nationale des libérations conditionnelles...»

cinq ans après l'expiration de la peine. Nous sommes allés un peu plus loin que cela. Nous n'avons pas jugé que ces cinq ans doivent s'écouler sans aucun délit. Il peut y en avoir de mineurs pourvu que la Commission des libérations conditionnelles soit convaincue de l'honorabilité du coupable. Le bill suit pratiquement cette recommandation mais il ne demande pas qu'une audition ait lieu devant la Commission des libérations conditionnelles. C'est le Gouverneur en conseil et non la Commission des libérations conditionnelles qui prend la décision finale. En somme, il y a peu de différence entre le Bill C-5 et cette recommandation.

La proposition de la page 448 du rapport Ouimet recommande qu'un certificat de bonne conduite soit délivré à ceux qui ont été condamnés, par la Commission des libérations conditionnelles quand elle le juge nécessaire et que ce certificat mentionne que la condamnation est censée être annulée. Vous remar-

[*Texte*]

vacated. You notice the wording there in so far as "deemed to have been vacated" is right, the Bill does not provide for a certificate of good behaviour, but achieves the same effect since the grant of the pardon is in itself evidence of the finding of the National Parole Board.

That, sir, is the lot of the recommendations that I could find.

Mr. Gilbert: Well, Mr. McGraith, I am sure you would have no objection to providing as one of the witnesses a member of the Ouimet Commission because as I have said before their philosophy is just directly contrary to what you have implemented in your Bill. I hope you will agree to the Committee having one of the members from the Ouimet Commission present evidence with regard to their views.

Mr. McIlraith: Mr. Gilbert, that is a matter for the Committee and I have no objections one way or another on that at all. However, I object very much to the statement that we have gone contrary to the Ouimet Commission Report. We have, in fact, in some respects gone considerably further and done by legislation what they were asking to be done by certification and so on. We have gone as far or farther along the lines of their recommendations.

Mr. Gilbert: Are you suggesting that there is no difference between an annulment and a pardon?

Mr. McIlraith: No, I am suggesting there is a difference.

Mr. Gilbert: Basically they have said that there should be an annulment of the condition, and here all you are saying is that there should be a pardon. If the pardon is going to be any way like the pardon that you suggest—and I have one in front of me with regard to a pardon that has been granted under the Royal Prerogative of Mercy—it is not the type of pardon that any convicted person would want to carry around with him and show an employer.

• 1650

Mr. McIlraith: I thought I covered the point that the pardon was diffrent under this legislation by pointing out the legislative effect of the new pardon, which the pardon you are now referring to does not have. It is a very different pardon.

Mr. Gilbert: But you drew the distinction with Mr. Murphy, that if the person wanted a pardon within the five-year period then he

[*Interprétation*]

querez l'expression «censée être annulée»; le Bill ne prévoit pas l'émission d'un certificat de bonne conduite mais cela revient au même puisque le pardon confirme la décision de la Commission.

Voilà toutes les recommandations que j'ai pu trouver.

M. Gilbert: Je suis sûr, monsieur McIlraith, que vous ne verrez pas d'inconvénients à ce qu'on fasse venir des membres de la Commission Ouimet en qualité de témoin car, comme je le disais auparavant, leur doctrine est diamétralement opposée à celle du Bill. Acceptez-vous qu'un membre de la Commission Ouimet vienne nous présenter ses vues?

M. McIlraith: C'est au Comité à décider, monsieur Gilbert. Quant à moi, je n'y vois pas d'inconvénients. Toutefois, je m'élève vivement contre ce que vous venez de dire, à savoir que nos vues sont diamétralement opposées à celles de la Commission Ouimet. Au contraire, nous avons été beaucoup plus loin et nous avons fait par voie législative ce qu'elle nous demandait de faire par voie de certification.

M. Gilbert: Voulez-vous dire qu'il n'y a aucune différence entre une invalidation et un pardon?

M. McIlraith: Je dis qu'il y a effectivement une différence.

M. Gilbert: Ils ont dit en substance qu'il faut invalider la condamnation et vous, vous dites qu'il faut un pardon. Mais si le pardon est tel que vous l'envisagez et j'ai un cas précis sous les yeux où le pardon a été accordé en vertu de la prérogative royale d'amnistie, ce n'est pas le genre de pardon qu'une personne aimerait avoir à présenter à un employeur.

M. McIlraith: Je croyais avoir expliqué ce point en disant que le pardon est modifié par cette nouvelle législation; le pardon dont vous parlez n'a pas du tout le même effet légal.

M. Gilbert: Mais vous avez fait la distinction avec M. Murphey en disant que si une personne voulait obtenir un pardon dans les

[*Text*]

could use the Royal Prerogative of Mercy and he would get this type of pardon.

Mr. McIlraith: He would get that type of pardon in most cases, yes.

Mr. Gilbert: A pardon which he would hesitate to show to any employer, I mean just the very substance of it.

Mr. McIlraith: There seems to be quite a misunderstanding, or shall I put it this way, a difference between us as to what the Ouimet Committee reported and what this Bill does. We seem to be on different bases altogether and perhaps Mr. Hollies could supplement my answer.

The Chairman: Just one moment, please. I think perhaps for clarification if the Clerk could make available to the Committee members the Ouimet Report it would be helpful, and also send samples of the actual pardon certificate to members of the Committee so that we know what we are talking about as far as the actual document is concerned.

Mr. McIlraith: Would you identify the pardon certificate you are speaking about? It is not the one under the Act that he is talking about.

The Chairman: No, the pardon certificate that is now granted.

Mr. Gilbert: Right.

The Chairman: Yes, the one that is now in use.

Mr. Gilbert: And also the one that is a Royal Prerogative.

The Chairman: And the one on the Royal Prerogative of Mercy.

Mr. Hollies: The Ouimet Committee Report was in fact furnished to all members, was it not?

Some hon. Members: We all have it.

The Chairman: So long as we have it available.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, along the same lines, it would be very helpful it seems to me if we could have whatever present version of Mr. Hollies' statement he might want to give us. As you know, I personally feel very strongly that we ought to have before the next meeting a complete copy of the Proceedings of this meeting, but that is not the case and it may be quite some time before we have that. I do not care whether

[*Interpretation*]

cinq ans, elle pouvait avoir recours à la prérogative royale d'amnistie et c'est ce pardon-là qu'elle obtiendrait.

M. McIlraith: Dans la plupart des cas, oui.

M. Gilbert: Un pardon qu'elle aurait honte de montrer à un employeur.

M. McIlraith: Je crois qu'il y a confusion. Nous ne comprenons pas de la même façon le rapport de la Commission Ouimet et les objectifs de ce Bill. Nous ne semblons pas parler de la même chose. Peut-être que M. Hollies pourrait répondre à ma place.

Le président: Un instant, s'il vous plaît. Il serait peut-être utile de fournir le rapport de la Commission Ouimet aux membres du Comité, ainsi qu'un exemplaire du certificat de pardon pour savoir exactement de quoi nous parlons ici.

M. McIlraith: Pouvez-vous préciser de quel certificat de pardon il s'agit. Il ne parle pas de celui qui est en vigueur aux termes de la Loi.

Le président: Non, c'est de celui qui est actuellement accordé.

M. Gilbert: Voilà.

Le président: Oui, celui qu'on donne actuellement.

M. Gilbert: De même que la prérogative royale.

Le président: Et le droit de grâce royale.

M. Hollies: Tous les membres du Comité ont un exemplaire du rapport Ouimet, n'est-ce pas?

Des voix: Oui.

Le président: Pourvu qu'il soit disponible.

M. MacGuigan: Il serait peut-être utile d'avoir la version de la déclaration de M. Hollies. Avant la prochaine réunion, il faudrait, je crois, avoir le texte de notre séance d'aujourd'hui, mais ce sera probablement impossible. M. Hollies peut nous présenter son texte sous la forme qu'il désire. Cependant s'il veut discuter l'attitude du ministère ou du ministre face au rapport Ouimet, il serait préférable qu'il nous fournisse le texte s'y rapportant.

[*Texte*]

Mr. Hollies gives us exactly what he said here or not; but if there is an analysis by which he would like to differentiate or to argue that the Department or the Minister are indeed doing what is in the Ouimet Report, it would help his case if he presented us with copies of that.

Mr. Hollies: Mr. MacGuigan, I have not said that Bill C-5 is an exact parallel to the Ouimet Report. I was answering Mr. Gilbert on the question of pardon. On indictable offences, if you take the recommendation at page 411, they recommend a pardon after five years free of crime in the case of an indictable offence and they recommend that the pardon "shall state that the conviction shall be deemed to have been vacated" which is exactly the wording use in Clause 5 of the Bill.

Mr. Gilbert: Maybe I should refer you back to page 408, Mr. Hollies.

Mr. Hollies: That is on summary.

Mr. Gilbert: The last paragraph at the bottom of page 408 says:

> By nullifying, the Committee means that official criminal records should not be available to the court, where they affect sentence, or the public, where they affect many aspects of an ex-offender's life, including employment. The record of an offender whose rehabilitation has been recognized should be placed in past records and sealed. The effect should be that, for the purposes of the court and the public, the conviction never occurred. The Committee also feels there should be an onus on the police to show cause that an annulled record they require is of sufficient public importance...

I thought we should tie that in. A final question, because I know I have exceeded my five minutes, and it is to the Chairman of the Parole Board. Mr. Street, how do you feel about putting qualified members of your Board investigating people who have made an application for a so-called pardon when all they have been guilty of is, say, driving while impaired or joy-riding or common assault? Do you think that is a good use of members of your Board with regard to investigation?

Mr. Street: Mr. Gilbert, the members would not be able to do this investigation themselves; most of the investigations are done by the Royal Canadian Mounted Police. In some

[*Interprétation*]

M. Hollies: Je n'ai pas dit que le projet de loi C-5 était parallèle au rapport Ouimet. Je répondais à M. Gilbert au sujet de la question de pardon. En ce qui concerne les actes criminels, à la page 449, on recommande le pardon quand cinq ans se sont écoulés sans nouvelle infraction; le pardon «stipulera que la condamnation est censée être annulée» ce sont là les mots exacts de l'article 5 du projet de loi.

M. Gilbert: Vous devriez peut-être consulter la page 447, monsieur Hollies.

M. Hollies: Il s'agit d'un résumé.

M. Gilbert: A la page 447, on peut lire ce qui suit:

> Par «invalidation», le Comité veut dire que l'accès aux dossiers criminels devrait être refusé à la fois aux tribunaux, lorsque leur contenu peut influencer la sévérité de la sanction, et au public, pour prévenir des répercussions sur plusieurs aspects de la vie de l'ex-déliquant y compris son emploi. Le dossier d'un délinquant dont la réhabilitation a été reconnue devrait être classé aux archives et scellé. De cette façon, pour autant que les tribunaux et le public sont concernés, la condamnation n'aurait jamais existé. Le Comité croit également qu'avant d'obtenir les casiers invalides qu'elle réclame, la police devrait être tenue de prouver que le bien public l'exige de façon impérieuse...

Dernière question. Je sais que j'ai parlé plus de cinq minutes. Ma question s'adresse au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Que pensez-vous du fait que des experts de votre Commission soient obligées de faire enquête quand des condamnés demandent un pardon pour avoir conduit en état d'ébriété, par exemple? Ne pourraient-ils pas faire un travail plus utile?

M. Street: Les membres de la Commission ne font pas ce genre d'enquête. La Gendarmerie royale du Canada s'en charge. Dans bien des cas, on n'a pas à faire enquête, car il

[*Text*]

of those cases you mention, you would not need much of an investigation because it could be that the person is so well known and a perfectly respectable citizen; if it is impaired driving, he would not need an investigation to speak of, if that is what you mean. But our Board does not do that.

Mr. Gilbert: Do you ask the police to make the investigation?

Mr. Street: We ask them to...

Mr. Gilbert: What depths are they going to go into?

• 1655

Mr. Street: They make a fairly intensive investigation when it is a serious matter. We just cause the proper inquiries to be made and as you say, in cases like that you would not need much in the way of inquiries. No one would ask for a pardon for that type of offence anyway; they never have that I know of.

Mr. Gilbert: As you know, the Ouimet Commission says that after two years it should be automatic. Do you agree with that?

Mr. Street: No.

Mr. Gilbert: You do not.

Mr. Street: No, sir.

Mr. Gilbert: Why do you not agree?

Mr. Street: Why I do not think that it should be automatic?

Mr. Gilbert: I am talking about a summary conviction. I am not talking about an indictable offence. I am talking about a summary conviction much like joy-riding or driving impaired or...

Mr. Street: There are some very serious summary offences.

Mr. Hogarth: The offence which has both indictable and summary is an indictable offence according to a case in the Supreme Court of Canada.

Mr. Gilbert: If that is the case and if we are to accept his interpretation it would place an onus on the RCMP to make a thorough investigation with regard to an indictable offence and it lessens Mr. Street's argument.

Mr. Street: That is true but there are still probably some summary offences that might be serious. I cannot think of a good example to give you that would not be considered to

[*Interpretation*]

s'agit d'un citoyen connu et respectable. On n'a pas à faire d'enquête s'il s'agit d'un cas où la personne a conduit en état d'ébriété. De toute façon, ce n'est pas là le travail de notre Commission.

M. Gilbert: Vous demandez à la Police de faire ces enquêtes?

M. Street: Nous lui demandons de...

M. Gilbert: Fait-elle une véritable enquête?

M. Street: On fait des enquêtes approfondies quand il s'agit de questions sérieuses. Nous demandons tout simplement que ces enquêtes soient faites; dans un cas comme celui-ci, vous n'avez guère besoin d'enquête. Personne ne demanderait un pardon pour ce genre de délit. Que je sache, ça ne s'est jamais produit.

M. Gilbert: La Commission Ouimet dit que ce devrait être automatique après deux ans. Êtes-vous d'accord?

M. Street: Non.

M. Gilbert: Vous ne l'êtes pas.

M. Street: Non.

M. Gilbert: Pourquoi.

M. Street: Pourquoi je ne pense pas que ce devrait être automatique?

M. Gilbert: Je ne parle pas d'acte criminel. Je parle de conviction sommaire, par exemple, conduire en état d'ébriété.

M. Street: Il y a des infractions punissables sur déclaration sommaire qui peuvent être très sérieuses.

M. Hogarth: D'après une décision de la Cour suprême du Canada, un délit qui est à la fois conviction sommaire et criminel est considéré comme un acte criminel.

M. Gilbert: Si c'est le cas et si nous acceptons cette interprétation, la Gendarmerie royale du Canada serait obligée de faire enquête quand il s'agit d'un acte criminel. L'argument de M. Street aurait alors moins de valeur.

M. Street: C'est vrai, mais il y a encore des infractions punissables sur déclaration sommaire qui peuvent être sérieuses. Je n'ai pas d'exemple présentement. Ça ne doit pas se

[*Texte*]

be indictable too. But I do not think it should be done automatically because it would for one thing spoil the value of granting an ordinary pardon or whatever you call this relief to those people who really deserve it. There are a good many people who apply who just do not deserve it at all, who do not deserve any consideration. Unless he is of good reputation and good character and has a good reputation in the community and is working and so on, I do not think he deserves any particular relief. But in the minor cases which you mention, you would not need a very extensive investigation.

Mr. Hogarth: I have a supplementary.

The Chairman: A supplementary, then Mr. MacEwan.

Mr. Hogarth: Mr. Minister, Mr. Gilbert's problem arises out of the fact that in proposed Section 4(2) it is said:

> (2) The Board shall cause proper inquiries to be made in order to ascertain the behaviour of the applicant...

Would you, sir, consider taking the imperative out of that sentence so it could read, "the Board may", leaving a discretion with the Board as to whether or not in a particular instance an inquiry is really necessary. Such as a case of common assault which is an indictable offence which occurred 10 years before, would you consider, sir, that the Board might use a discretion in whether or not it should bother making any inquiries at all if the man has furnished references with his application?

Mr. McIlraith: I take it your point is that you want me to consider changing the word "shall" in "The Board shall cause proper inquiries..."...

Mr. Hogarth: To "may".

Mr. McIlraith: ...to "may". I will be very glad to look at that and would like to come back with a more definitive answer at your next sitting...

Mr. Hogarth: And you might also...

Mr. McIlraith: ...but there is one small point I would draw to your attention. You have to look at the words "proper inquiries" and take a case of, say, a 16-year old and some minor offence and a good record with no subsequent convictions for 30 years to reduce it to an extreme case; the proper inquiry in that case is telephoning to find out if there is a subsequent criminal conviction. That is a proper inquiry and do you want

[*Interprétation*]

faire automatiquement, car il y a bien des gens qui demandent un pardon et ne le méritent pas. Dans les cas moins importants, je ne pense pas qu'il soit nécessaire de faire une longue enquête.

M. Hogarth: J'aimerais poser une question supplémentaire.

Le président: Ce sera ensuite le tour de M. MacEwan.

M. Hogarth: Monsieur le ministre, le problème de M. Gilbert relève du fait que le paragraphe 2 de l'article 4, précise que:

> la Commission doit faire effectuer une enquête suffisante pour connaître la conduite du requérant.

Croyez-vous que le verbe devoir pourrait être remplacé par le verbe pouvoir. La Commission pourrait alors faire une enquête quand elle le juge bon seulement. Dans un cas de voies de faits, considéré comme un acte criminel, qui s'est produit il y a dix ans, la Commission devrait être en mesure de juger si oui ou non, il doit y avoir enquête, surtout si la personne en cause a fourni des références avec sa demande.

M. McIlraith: Vous voudriez que je change le mot «doit» dans la phrase suivante: «La Commission doit faire effectuer une enquête suffisante...»

M. Hogarth: Il faut inscrire «peut».

M. McIlraith: J'étudierai la question et je vous rendrai réponse lors de la prochaine réunion.

M. Hogarth: Vous pourriez aussi...

M. McIlraith: J'aimerais attirer votre attention sur ce qui suit. Il s'agit des mots «enquête suffisante». Prenons le cas d'une personne de 16 ans ayant commis une infraction, mais n'ayant rien fait auparavant qui puisse la condamner à 30 ans de prison. A ce moment-là, il s'agirait de téléphoner pour savoir s'il y a eu d'autres condamnations criminelles. C'est une enquête valable, mais c'est, je crois, très important qu'on la fasse.

[*Text*]

them relieved of the responsibility in an application for pardon for a particular offence from taking the trouble to find out if there is a subsequent conviction?

Mr. Hogarth: I would not suggest that they do or they do not other than if for instance a very, very prominent person who had been known in public life for many years and had been known to have no criminal offences why does not the Board just say, "Well do not mind if...

Mr. McIlraith: I am inclined to think there is no objection at all to changing that word to "may". I want the right to look at it again overnight in case there is something I have not foreseen. But I rather think there is no objection at all to changing it to "may".

Mr. Hogarth: You might reflect on proposed Section 5(a)...

Mr. McIlraith: (a) of 5, yes.

Mr. Hogarth: ...at the same time, because it says:

> 5. The grant of a pardon
> (a) is evidence of the fact that the Board, after making proper inquiries,...

so if you give it a discretion and it does not make any inquiries you would have to change...

Mr. McIlraith: We will have to change the word "consequent" on the earlier amendment.

Mr. Hogarth: That is my supplementary sir.

The Chairman: Mr. MacEwan.

Mr. MacEwan: It is 5 o'clock, I will not be too long, Mr. Chairman.

As I recall, in the evidence before the Committee in 1967, suggestions were made that the applications should be processed through a separate officer. This suggestion was made responsible to the Solicitor General rather than the National Parole Board. Why was it decided under this Bill and what has been going on for a year, to use the Parole Board as the vehicle to process these applications?

• 1700

Mr. McIlraith: We thought it much better to have a board set up in an independent way by statute with certain provisions of independence in it and freedom from interference rather than have it done by a civil servant who is under direct administrative control.

[*Interpretation*]

M. Hogarth: Je ne me demande pas s'ils doivent le faire ou non. Cependant, quand il s'agit d'une personnalité et que l'on sait quelle n'a jamais commis de crime la Commission pourrait simplement dire «N'en prenez pas ombrage...»

M. McIlraith: Je ne crois pas qu'il y ait d'objections à ce que l'on emploie le mot «peut». J'étudierai la question ce soir, mais je crois que ça ira.

M. Hogarth Vous pourriez également étudier l'article 5(a).

M. McIlraith: 5(a) oui.

M. Hogarth: On y lit ce qui suit:

> 5. L'octroi d'un pardon.
> (a) est la preuve du fait que la Commission, après avoir effectué une enquête suffisante...

Si vous laissez le tout à la discrétion de la Commission, il faudrait changer...

M. McIlraith: Il faudra changer le mot «conséquent» dans l'amendement précédent...

M. Hogarth: C'était ma question supplémentaire.

Le président: Monsieur MacEwan.

M. MacEwan: Il est 5 heures. Je ne voudrais pas prolonger cette séance trop longtemps, monsieur le président.

Si je me souviens bien, dans la preuve qui a été présentée au Comité en 1967, on avait laissé entendre que la demande devait être étudiée par un fonctionnaire désigné à cette fin. Pourquoi a-t-il été décidé en vertu de ce projet de Loi que la Commission nationale des libérations conditionnelles étudierait les demandes quand le solliciteur général devrait le faire?

M. McIlraith: Nous avons décidé de créer une commission distincte afin de lui donner toute liberté d'action. Le fonctionnaire fait toujours l'objet de contrôle administratif direct.

[*Texte*]

Mr. MacEwan: If there were a separate officer, Mr. Chairman, he would be responsible to the Solicitor General who is responsible to Parliament.

Mr. McIlraith: And directly under administrative control as any other civil servant. It is a matter of judgment rather...

Mr. MacEwan: According to the type of office you set up, Mr. Chairman, I suggest.

Mr. McIlraith: Yes, but it looked to us like a lot of duplication with less protection, less guarantee of impartiality in assessing these matters. I am open to hear argument on if any...

Mr. MacEwan: This is not a very fair question, because when Mr. Street gave evidence before the former Committee, it occurs to me that he was not in favour of having the Parole Board as the body to receive such application. I will have to check on this.

Mr. Street: I will have to check too, Mr. MacEwan. Offhand, it seems to me that that answer was in another context. I said I did not care whether we did or did not. I also said that it is such a small thing that you ought to give the Board the power to do it and be done with it. Then the Minister can still do whatever he wants under the Royal Prerogative of Mercy. I think the Royal Prerogative of Mercy should be preserved in its present form. When it comes to granting or refusing pardons, I think I would be in favour of letting the Board do it. Give the Board power to release the person convicted of armed robbery without referring to anyone else. Granting them an ordinary pardon is a fairly routine thing compared to some of the decisions required to be made. I would have thought that it would be fairly easy.

Mr. MacEwan: Recently there has been additions made to the Parole Board. My understanding is that these additions were made to the Parole Board in order to have panels to go to these penitentiaries, which they are doing. I commend the Minister and Mr. Street for that. Does this mean that certain numbers of the Board will also, besides that type of work, be doing processing on the applications when this bill is passed?

Mr. Street: Yes. The staff prepares the investigation and presents a submission to the Board and then the Board decides on it. It will be done by a panel of Board members just like all our other cases. The Board members do not run around the country making investigations as you can appreciate.

Mr. MacEwan: No, I understand that. Who will? Will there be any difference in your

[*Interprétation*]

M. MacEwan: Le fonctionnaire désigné à cet effet devrait faire un rapport au Solliciteur général et ce dernier en faire un au Parlement.

M. McIlraith: Il dépendrait d'un supérieur comme tout fonctionnaire.

M. MacEwan: D'après le type de commission que vous avez créée, je suggère...

M. McIlraith: Monsieur le président, il semble qu'il y aurait double emploi sans autant de garanties.

M. MacEwan: M. Street a témoigné devant le Comité et il me semble qu'il était en faveur de la création de la Commission nationale des libérations conditionnelles pour étudier ces demandes. Je vais m'en assurer.

M. Street: Je devrai aussi m'en assurer, je crois avoir donné cette réponse dans un autre contexte. J'ai dit qu'on devrait donner à la Commission le pouvoir de le faire. Le ministre conserve son droit aux termes de l'exercice du droit de grâce royale qui devrait être conservé dans sa forme présente. Lorsqu'il s'agit d'accorder ou de refuser un pardon, la Commission est l'organisme tout désigné. On devrait lui donner le droit de relâcher une personne accusée de vol à main armée. Octroyer un pardon est relativement facile comparativement aux décisions qui doivent parfois être prises.

M. MacEwan: Récemment, on a nommé quelques personnes à la Commission nationale des libérations conditionnelles. On pourra maintenant envoyer des groupes dans les pénitenciers; je félicite le ministre et M. Street. En plus de ce genre de travail, est-ce que des membres de la Commission étudieront des demandes quand le projet de Loi sera adopté?

M. Street: Oui. Le personnel prépare l'enquête qu'il présente à la Commission. Cette dernière prend la décision. Le travail sera fait par un groupe de la Commission. Les membres de la Commission ne font pas le tour du pays lorsqu'ils enquêtent.

M. MacEwan: Je comprends. Qui le fera? Procédera-t-on différemment pour enquêter

[*Text*]

investigation procedure for these applications for pardon than for normal applications for parole?

Mr. Street: The only difference in this case, as I said, is that we ask the Royal Canadian Mounted Police to do investigations. We might have it done by one of our officers in the field who do what we call community investigation in courts anyway. It might be done by one of them. He would get the information from the local police and the other people who would know about it. Offhand, I would say there is no particular difference.

Mr. MacEwan: You have set up in that regard new regional offices in various parts of the country which would assist.

Mr. Street: Yes, there are about 28 offices now.

Mr. MacEwan: Finally, Mr. Chairman, you believe under the present set-up that the Parole Board can look after any applications for pardon as well as for parole? You can adequately deal with them?

The Chairman: He is asking you a question.

Mr. Street: I am sorry. I though you were speaking to the Chairman.

Mr. MacEwan: I was asking Mr. Street, Mr. Chairman, if he believes that under the present set-up, the National Parole Board can deal efficiently and adequately with applications for pardon, if this bill is passed, as well as parole applications?

Mr. Street: Yes, we can deal with it. I hope the other gentleman's estimate was not correct of 8,000 applications a year.

Mr. MacEwan: That is why I wondered.

Mr. Street: That would be quite a strain on our resources, because these hearings, while they are a good thing, are taking a good deal more time than before.

Mr. MacEwan: Thank you.

The Chairman: Mr. Street, how long do you have to wait before you can apply for a pardon?

Mr. Street: The practice is five years.

The Chairman: The same as this bill?

Mr. Street: That is right.

The Chairman: Mr. MacGuigan and then Mr. Gibson.

[*Interpretation*]

s'il s'agit de pardon ou de libération conditionnelle?

M. Street: Nous demandons à la Gendarmerie royale du Canada de faire l'enquête dans la plupart de ces cas. Ces enquêtes peuvent aussi être faites par nos agents sur place puisqu'ils font des enquêtes de toute façon. Ils peuvent consulter la police locale et les gens bien renseignés. Je ne vois pas de différence.

M. MacEwan: Vous avez ouvert des bureaux à travers tout le pays, n'est-ce pas?

M. Street: Oui, il y a environ 28 bureaux présentement.

M. MacEwan: Enfin, monsieur le président, croyez-vous que la Commission nationale des libérations conditionnelles peut s'occuper adéquatement des demandes de pardon et de libération conditionnelle?

Le président: La question s'adresse à vous.

M. Street: Je m'excuse. Je croyais que vous vous adressiez au président.

M. MacEwan: Monsieur le président, je demandais à M. Street s'il croit que la Commission pourra s'occuper adéquatement des demandes de pardon et de libération conditionnelle si le projet de Loi est adopté.

M. Street: Oui, oui, nous le pouvons. Cependant j'espère qu'il n'y aura pas 8,000 demandes par année, comme on l'a dit tout à l'heure.

M. MacEwan: C'est pourquoi je posais la question.

M. Street: Ce serait une lourde charge. Ces enquêtes nous prennent plus de temps qu'auparavant.

M. MacEwan: Merci.

Le président: Monsieur Street, combien faut-il de temps avant qu'on puisse demander un pardon?

M. Street: Dans la pratique, cinq ans.

Le président: Cinq ans, comme on le mentionne dans le projet de loi.

M. Street: C'est exact.

Le président: Monsieur MacGuigan et monsieur Gibson.

[*Texte*]

Mr. MacGuigan: Before asking my question I would just like to express some strong preferences with regard to one of the options that Mr. Street has just indicated. I would certainly prefer to see the investigations done by your own staff than by the RCMP. You are operating a kind of judicial body. It does not really seem to me proper to see this kind of linkage between the police and this body. I would urge the appropriateness of having this done by your own staff rather than by the police. Obviously the police will have to be consulted, but I do not think they should be involved in the process.

Mr. Street: I would say that the police would welcome your suggestion too.

Mr. MacGuigan: The Minister and his witnesses have spoken at several times of the careful analysis which has gone into various aspects of this. I hope that in every case we will be able to get this analysis. This is very important for the determination of the merits of the particular concepts which are suggested. I did not find one aspect of this analysis mentioned by Mr. Hollies too convincing in discussion of the decision not to make a difference between summary convictions and indictable offences.

He argues that in some such cases the decision will depend on the original option of the Crown Attorney in deciding whether to prosecute by way of indictable offence or by way of summary offence. This may be a valid argument against abolishing such a distinction in the Criminal Code, as one of our members who argued in the recent debate that we should not have such options in the hands of Crown Counsel. This is not the only kind of thing that depends on that difference. The type of sentence the accused gets, for instance, will depend on that distinction as well. If we are going to use that distinction in the Criminal Code for some purposes, it seems to me not at all illogical to use it for other purposes.

When the consequence is that a whole group of people are excluded from getting pardons due to this concept for a longer period of time, then it seems to me fairly serious. I wonder if there is any other reason why this decision was made not to make this distinction between indictable and summary conviction offences?

Mr. Hollies: I do not think I can add anything to the arguments that I gave, Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: All right. I want to ask questions as to the custody of records at the present time. I wish someone could describe

[*Interprétation*]

M. MacGuigan: M. Street a parlé de diverses options. Pour ma part, je préférerais que ce soit votre propre personnel qui fasse l'enquête et non pas la Gendarmerie royale. Vous faites partie d'un organisme judiciaire. Il ne devrait pas y avoir de lien entre votre organisme et la police. Je pense que c'est votre propre personnel qui devrait procéder à ces enquêtes. Il faudra sans doute consulter la police, mais cette dernière ne devrait pas être mêlée à l'enquête elle-même.

M. Street: La police serait d'accord avec vous.

M. MacGuigan: Le ministre et ses témoins ont parlé plus d'une fois de l'analyse très soignée qu'on a faite des divers aspects de la question. J'espère que, dans tous les cas nous pourrons obtenir l'analyse qui nous permettrait évidemment de juger des mérites des diverses conceptions qui sont retenues ici. L'un des aspects mentionné par M. Hollies ne m'a pas paru très convaincant. Il s'agit de la décision de ne pas faire de différence entre conviction sommaire et acte criminel.

Dans certains de ces cas-là, la décision, selon lui, dépendrait du procureur de la Couronne. C'est peut-être un argument invoqué contre l'abolition de cette distinction dans le Code criminel. Un de nos députés a dit récemment qu'on ne devrait pas laisser le choix au procureur de la Couronne. La peine que l'accusé se verra infliger dépend aussi de cette distinction. A mon avis, il serait logique d'utiliser cette distinction à plus d'une fin.

Toute la question est assez grave si elle empêche des gens d'obtenir un pardon. Je me demande s'il y a d'autres raisons pour lesquelles on a décidé de ne pas faire de distinction entre acte criminel et conviction sommaire?

M. Hollies: Je n'ai rien à ajouter.

M. MacGuigan: Très bien. J'ai quelques questions à poser. J'aimerais savoir quels genres de dossiers existent et où on les garde.

[*Text*]

as fully as possible the various kinds of records and the various places in which they are kept, including provincial records in provincial offences.

Mr. McIlraith: I wonder if I might make a suggestion, Mr. MacGuigan. I do not think that is a subject that Mr. Street or Mr. Hollies would wish to attempt to cover in a minute or two. If the Committee wishes, I would see if we could not get one of the Mounted Police who are familiar with this subject of records to give you some evidence on that point. I think it would be better and more satisfactory.

Mr. MacGuigan: This would be perfectly acceptable. One of the follow-up questions I wanted to ask is precisely how the sealing of records would work. Perhaps that question would best be asked after this other evidence that you referred to is presented.

The Chairman: Yes, I think we should have that evidence fairly early in our Committee meetings. Until we know the exact mechanics, we cannot really discuss this bill intelligently. The Steering Committee should make an effort to get someone who knows the actual mechanics before the Committee to explain them.

Mr. MacGuigan: There are a number of other statements that have been made with which I would take issue. However, considering the hour, I think it is better if I rest here and await this further evidence.

The Chairman: Mr. Gibson.

Mr. Gibson: I have a couple of very short ones, Mr. Chairman. I am interested in the position of a juror who has been challenged for cause. When he is asked whether he has ever been convicted of a crime or theft or something like that, how does he answer? Is he bound to answer that he was convicted in 1939 of theft? Has the pardon the effect of changing the law of cross-examination or juror questioning?

Mr. McIlraith: I do not think so. I think that point you have raised would have to be dealt with in the legislation respecting juries or in the Canada Evidence Act and not in this bill.

Mr. Gibson: But should not the effect, sir, of the pardon be spelled out to cover situations like that?

Mr. McIlraith: No, I think not. That aspect, which is affecting a rather extremely limited number of persons, is more properly dealt with under legislation on that subject.

[*Interpretation*]

Ma question inclut les dossiers provinciaux ouverts à la suite de délits commis dans une province.

M. McIlraith: Je ne pense pas que M. Street et M. Hollies puissent discuter de cette question en un instant. Si le Comité n'y voit pas d'inconvénient, j'essaierai de faire venir un membre de la Gendarmerie royale qui connaît bien la question. Ça sera plus satisfaisant, je pense.

M. MacGuigan: Cela me va parfaitement. J'aurais aussi aimé savoir comment on scelle les dossiers. Je poserai la question plus tard quand nous aurons le témoignage.

Le président: Nous devrions l'avoir bientôt. Tant que nous ne connaitrons pas les rouages, nous ne pourrons étudier le projet de Loi intelligemment. Le Comité de direction devrait nous envoyer un représentant qui pourrait nous l'expliquer.

M. MacGuigan: J'aurais plusieurs autres questions à poser, mais vu qu'il est tard, je vais attendre.

Le président: Monsieur Gibson.

M. Gibson: Je m'intéresse à la position d'un membre d'un jury. Quand on lui demande s'il a déjà été condamné, que doit-il répondre? Est-il tenu de dire qu'il a été condamné pour vol en 1939? Le pardon change-t-il la Loi à cet égard?

M. McIlraith: Je ne le crois pas. Ce problème relève de la Loi sur la preuve au Canada et non de ce projet de Loi.

M. Gibson: Est-ce que l'effet du pardon ne devrait pas être précisé pour viser des situations comme celle-là.

M. McIlraith: Non. Cet aspect qui met en cause un nombre limité de personnes doit être traité en vertu de lois se rapportant à ce sujet.

[*Texte*]

Mr. Gibson: Would an amendment have to be made to the Canada Evidence Act on dealing with cross-examination?

Mr. McIlraith: I do not want to give an offhand answer in that, because you are into a pretty technical legal matter. Perhaps Mr. Hollies might wish to risk himself on that.

Mr. Hollies: I have in effect, sir, dealt with that in part before. This is the fundamental question really of whether a pardon has the effect desired by some of changing the facts. The short answer is that it does not. This is fundamental all the way through. It does not create a legal fiction that the offence never ever took place. I am sure this will be the subject of quite a bit of extensive debate here.

I will, with the Solicitor General's permission, risk the answer that as the bill now stands, neither the witness nor the prospective juror would be exempt from answering that he had been convicted in 1938.

The Canada Evidence Act could be amended to that effect, if it were so desired. It is a question of principle. It would take an amendment to the Canada Evidence Act to do it, or a legislative device I dislike, something in this bill that would override the normal provisions of the Canada Evidence Act.

Mr. Gibson: Thank you very much.

The Chairman: Well gentlemen, I think perhaps we should adjourn at this time. We meet again at 8.00 p.m. Professor Ryan will be giving his comments and certain evidence in respect of this bill. I would like you to remember this because I think it will be very worthwhile.

The meeting is adjourned until 8.00 p.m.

EVENING SITTING

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum for taking evidence. The Solicitor General would like to make a very short statement before we hear Professor Ryan.

Mr. McIlraith: There is just one matter, gentlemen. The question was raised by way of suggestion for amending Clause 4, subclause (2) by changing the word "shall" to "may". I told the Committee that I would check out the matter to see if there was any objection to it. I indicated that so far as I was concerned, I saw no reason for not accepting the suggestion. I have checked it out and there is no reason at all why we should not accept the change. If it is agreeable to the

[*Interprétation*]

M. Gibson: Est-ce qu'il faudrait modifier la Loi sur la preuve au Canada en ce qui concerne l'interrogatoire au Tribunal?

M. McIlraith: Je ne voudrais pas répondre à la légère, c'est une question technique. M. Hollies aurait peut-être quelque chose à dire là-dessus.

M. Hollies: J'ai déjà traité de cette question. Il s'agit de savoir si un pardon a l'effet recherché. La réponse est courte: non. On ne suppose pas que les crimes n'aient jamais été commis.

Avec la permission du Solliciteur général je dirais, qu'aux termes du projet de loi actuel, ni le témoin ni le juré ne pourrait refuser de répondre qu'il a été condamné en 1938.

On pourrait modifier, à cet égard, la Loi sur la preuve au Canada. C'est peut-être une question de principe. Toutefois, il faudrait, pour y arriver, modifier la Loi sur la preuve au Canada, ou insérer un article à cet effet dans le présent projet de Loi.

M. Gibson: Merci.

Le président: Nous devrions peut-être lever la séance. Nous nous réunirons de nouveau à 8 heures. Nous aurons avec nous le professeur Ryan qui fera quelques remarques à propos du projet de loi. Je crois que ce peut être très important.

La séance est levée jusqu'à 8 heures.

SÉANCE DU SOIR

Le président: Messieurs, nous avons quorum et nous pouvons entendre les témoignages. Le Solliciteur général aimerait faire une brève déclaration avant que nous entendions le professeur Ryan.

L'hon. George McIlraith (Solliciteur général du Canada): J'ai un seul point, messieurs. On a proposé d'amender l'alinéa (2) de l'article 4, en changeant le mot «doit» par «peut». J'ai dit au Comité que je vérifierais la chose pour voir s'il y avait objection et que, pour ma part, je n'y voyais aucun inconvénient. Je suis allé aux renseignements et il n'y a aucune raison nous justifiant de refuser cet amendement. Si le comité n'y voit pas d'objection, je vais demander au rédacteur d'examiner le bill

[*Text*]

Committee, I will have the draftsman look at the bill to see if there are any consequential amendments that should also be put in. We will accept, of course, the amendment from "shall" to "may". He will look to see if there are any consequential amendments.

The Chairman: Thank you, Mr. McIlraith.

Mr. Gilbert: Mr. McIlraith, now that you are in the mood of change, would you consider incorporating the recommendations of the Ouimet Commission in the form of an amendment?

Mr. McIlraith: I looked at those over the dinner hour and I came to the conclusion that we had gone considerably farther than the Ouimet Commission in adopting his recommendations. In any event there is a sheet being prepared dealing with and analysing the points raised by his report. Until this is done, I would prefer not to give you any final answers.

Mr. Gilbert: I am glad that you are leaving the door open, Mr. McIlraith.

The Chairman: Thank you, Mr. McIlraith.

I do not think Professor Ryan needs any formal introduction. Professor Ryan is a professor at the University of Western Ontario. He has been counsel to the Committee. He is very interested in law reform. The Committee felt that he might add something as far as making a contribution to the discussion of this particular bill. Professor Ryan.

Professor E. F. Ryan (University of Western Ontario and Former Counsel to the Committee): Thank you, Mr. Chairman. I hope to be able to give you at least my views and opinions, since much of this is a matter of opinion, on this particular bill and on the philosophy behind the idea of sealing criminal records.

On the bill itself, I tend to agree with the statement that was expressed this afternoon that it is a statutory enactment of the present law relating to pardon with several exceptions. One exception is that it sets the application period at five years which I understand is the practice that has been in existence since late 1968. This period was formerly 10 years or more. I believe that four or five years ago it was accurate to say that the average time that a man waited for pardon was 19 years.

The second change that this bill makes to the law is that it provides for certain formal sealings of some of the records of all persons pardoned. As I understand, the law as it existed before, only free pardons expunged a

[*Interpretation*]

pour voir si d'autres amendements d'importance ne devraient pas être inclus. Il pourrait en résulter des amendements importants.

Le président: Merci, monsieur McIlraith.

M. Gilbert: Est-ce que le solliciteur envisagerait d'incorporer dans le bill les recommandations de la Commission Ouimet sous forme d'amendement?

M. McIlraith: Je les ai examinées au cours du dîner et je pense que nous sommes allés beaucoup plus loin que la Commission Ouimet en adoptant ses recommandations. Quoi qu'il en soit, on est en train de rédiger un document sur les points soulevés dans ce rapport. D'ici la fin de cette analyse, je préfère ne pas faire de commentaires.

M. Gilbert: Je suis heureux que vous laissiez la porte ouverte aux discussions.

Le président: Merci, monsieur McIlraith.

Je ne crois pas que le professeur Ryan ait besoin de présentation formelle. Il est professeur à l'Université Western Ontario. Il a été conseiller du Comité et il s'intéresse beaucoup à la réforme des lois. Le Comité estime qu'il pourrait être utile dans nos délibérations à ce sujet. Monsieur Ryan.

M. E. F. Ryan (professeur, Université Western Ontario, et ancien conseiller du Comité): Merci, monsieur le président. J'espère pouvoir vous exprimer mes vues et mes opinions, vu qu'il s'agit d'une question d'opinion sur ce bill et l'idée de sceller les dossiers criminels.

Au sujet du bill lui-même, je suis d'accord avec la déclaration qui a été formulée cet après-midi, soit qu'il s'agit d'une disposition statutaire de la loi actuelle sur la grâce mais qui comporte plusieurs exceptions. Premièrement, la période de probation est portée à 5 ans, ce qui semble être la pratique courante depuis la fin de 1968. Auparavant, la période était de 10 ans ou plus. Je pense qu'il y a 4 ou 5 ans, on peut dire que le temps pendant lequel un homme devait attendre était de 19 ans.

Deuxièmement, le bill prévoit le scellage officiel de certains dossiers des personnes graciées. Selon l'ancienne loi, seule la grâce pouvait purger un dossier, tandis que les autres pardons étaient inclus dans le dossier courant.

[*Texte*]

record while ordinary pardons were engrossed on the existing record. This bill apparently does away with the distinction between an ordinary pardon and a free pardon.

To define those terms as I understand them, a free pardon is granted where there has been a serious miscarriage of justice and the subject proves his innocence, usually by evidence not available at the trial. This pardon, as I understand the wording of it and I am open to correction on this, says that the person no longer remains subject to the operation or stigma of the aforesaid conviction which is similar to Section 5 in Bill C-5.

An ordinary pardon, which is by far the most common type of pardon which has been granted in Canada, is an act of forgiveness based on hardship. The test is that the hardship endured is out of proportion to the trivial nature of the offence. An ordinary pardon does not expunge the record. Under Bill C-5, however, all pardons carry the effect that the conviction should no longer adversely affect a person's character.

The fourth change, as was pointed out by the Minister, is that the Minister is answerable to the House for the activities under this bill.

On summary, you have ministerial responsibility; a shorter waiting period; a sealing of certain records; and, all pardoned offences are said to no longer affect character. This is the major substantive as opposed to procedural change made by Bill C-5. That is pardoned offences are said no longer to affect character.

Prior to the change adverted to by the Minister this afternoon, the ratio of pardon to conviction was roughly 1 to 10,000. That is a very rough figure. I think it will do for a working figure. The only annual statistic I have for convictions was 1966 in which there were 188,485 Canadian men and women convicted of indictable and summary offences under federal statutes. In the same year, 23 Canadians were pardoned. In the eight years between 1960 and 1967, as you heard this afternoon, there were 112 Canadians pardoned. To arrive at my ratio of 10,000 to 1, I took the annual average of convictions of 155,000 a year, between 1960 and 1967. That may be within 25 per cent. There is a very significant difference between pardons granted and persons convicted in any year. That is, there was prior to the establishment of the new policy to which the Minister adverted.

Under those figures, the number of pardons has gone up three or fourfold. The number of

[*Interprétation*]

Le bill semble abolir la distinction entre le pardon ordinaire et la grâce.

Pour définir ces termes comme je les entends, la grâce est accordée lorsqu'il y a eu une grave erreur judiciaire, et que la personne prouve son innocence habituellement au moyen d'une preuve dont elle ne disposait pas lors du procès. D'après ce que j'y comprends, et je peux bien me tromper, la personne ne demeure plus sujette au stigmate de la condamnation précitée, ce qui relève de l'article 5 du bill C-5.

Le pardon ordinaire, qui est la forme la plus courante de pardon accordé au Canada est un acte de pardon fondé sur une peine excessive par rapport à la nature légère de l'infraction. Le pardon ordinaire n'efface pas le dossier. Toutefois, en vertu du bill C-5, le résultat est que l'accusation elle-même ne devrait plus porter atteinte au caractère de la personne en cause.

Le quatrième changement, comme le ministre l'a souligné, c'est que le ministre doit rendre compte à la Chambre de l'activité inhérente à ce bill.

Voici, en résumé, les principaux changements apportés: la responsabilité du ministre; la période d'attente diminué; la mise sous cellés de certains dossiers et toutes les infractions pardonnées ne portent plus atteinte au caractère de l'individu. Ce dernier constitue le principal changement dans le fond, par opposition au changement dans la procédure, apporté par le Bill C-5.

Avant le changement que le Ministre a mentionné cet après-midi, le rapport des pardons à celui des condamnations était environ de 1 à 10,000, grosso modo. Les seules statistiques annuelles pour les condamnations remontant à 1966, alors que 188,485 hommes et femmes, au Canada, ont été trouvés coupables d'infractions à diverses lois fédérales, et 23 Canadiens ont bénéficié d'un pardon. De 1960 à 1967, comme on l'a dit cet après-midi, 112 pardons ont été accordés à des Canadiens. Pour en arriver au rapport de 10,000 à 1, j'ai pris la moyenne annuelle des condamnations, qui est d'environ 155,000 par an, de 1960 à 1967. Ce pourrait être ainsi dans une mesure de 25 p. 100. Il y a une différence très importante entre le nombre de condamnations par année et le nombre de pardons accordés. C'est-à-dire, avant l'établissement de cette nouvelle politique à laquelle le ministre a fait allusion.

Selon ces chiffres, le nombre de pardons a triplé ou même quadruplé. A présent, le

[*Text*]

pardons granted in any year is established by administrative or executive policy. The grounds for that really lie within the prerogative of Parliament and not in its policy. This brings up the question: What policy does Parliament establish by this Bill for granting a pardon? I do not see any policy of Parliament in this Bill. In Section 5 we find that the applicant was of good behaviour. In the case of an ordinry pardon, this was already a requirement.

The second requirement apparent in the Bill is that the Parole Board must be satisfied that the conviction in respect of which the pardon is granted should no longer adversely reflect on his character. Now I would assume again that when an ordinary pardon has been granted in the past, this same determination has been made. Since pardon is an act of grace, based on special considerations of an unusual character, it would seem that the Parole Board would have had to have been convinced in the past that the person is now of good behaviour and that the conviction should no longer reflect on his character. I do not see any change in Bill C-5 of the criteria for which pardon will be granted. As I understand, the effect of this bill is still a matter to be determined by those who grant the pardons themselves. Parliament is not really imposing its will here. Parliament can question the Minister as to the grounds that the Parole Board has determined for granting pardons. I doubt whether there will be any significant change between the ratio of the number of convictions and the number of pardons granted in 1970 and those of 1971, assuming that this bill goes through as passed. In other words, this bill, by its terms, is not going to have much effect on the number of pardons granted. That is still a matter within the policy of the Department of the Solicitor General.

The bill uses the word "pardon". I would ask you to question in your mind whether or not pardon is what the object should be. The use of the word pardon imports all of the ideas that are associated with pardon as an act of extraordinary grace. One thing that should be considered is whether or not this should no longer be an extraordinary measure, but rather should be almost a routine measure unless affirmative evidence to the contrary appears as to why the record should not be sealed and the civil disabilities removed.

The bill makes no distinction between juvenile offences and adult offences, as the Minister pointed out this afternoon. He undertook

[*Interpretation*]

nombre de pardons accordés au cours d'une année donnée est établi de façon administrative. Le fondement de cette politique se trouve dans la prérogative et non dans les principes du Parlement, ce qui nous ramène à la question suivante: quelle politique le gouvernement établit-il par ce Bill, au sujet de l'octroi d'un pardon? Je ne vois aucune politique parlementaire dans ce Bill. A l'article 5, nous constatons que le requérant doit faire preuve de bonne conduite. Dans le cas d'un pardon ordinaire, c'était déjà une exigence.

La deuxième exigence incluse dans le Bill, c'est que la Commission des libérations conditionnelles doit s'assurer que la condamnation pour laquelle le pardon est accordé ne doit plus nuire à la réputation de l'individu. Je suppose, encore une fois, que lorsqu'un pardon ordinaire a été octroyé dans le passé, les mêmes exigences devraient exister. Étant donné que le pardon est un acte de grâce fondé sur des circonstances exceptionnelles, il semble que la Commission des libérations conditionnelles doit avoir été convaincue, dans le passé, que la personne a maintenant une bonne conduite et que la condamnation ne doit plus nuire à sa réputation. Alors, je ne vois aucun changement, dans le Bill C-5, quant aux critères qui doivent régir l'octroi de pardons. Si je comprends bien, l'effet du Bill sera déterminé par ceux mêmes qui accordent le pardon. Ce n'est pas vraiment le Parlement qui impose sa volonté. Celui-ci peut questionner le ministre au sujet des motifs que la Commission des libérations conditionnelles a considérés pour l'octroi des pardons. Je doute qu'il y ait des changements importants entre le nombre des condamnations et le nombre de pardons octroyés en 1970 et celui de 1971, si le Bill est adoptée. Autrement dit, ce bill, d'après ses conditions, n'aura pas tellement d'effets sur le nombre de pardons octroyés. Cette question demeure dans les cadres de la politique du ministère du solliciteur général.

Le bill parle de «pardon». Je voudrais que vous vous demandiez si l'objet de ce bill devrait bien être le pardon. L'utilisation de ce mot sous-entend que le pardon est un acte de grâce extraordinaire. Je pense qu'il faut songer à considérer le pardon, non plus comme une mesure extraordinaire, mais plutôt comme une mesure presque courante, à moins qu'il y ait preuve affirmative du contraire selon laquelle on ne devrait pas mettre le casier judiciaire scellée.

Le bill ne fait aucune distinction entre les infractions commises par des jeunes ou par des adultes, comme le ministre l'a signalé cet

[*Texte*]

to introduce or to consider separate legislation on that. I think that should certainly be a matter of concern to the Committee of the Parliament.

One rather serious deficiency in the bill is that there is no distinction between summary conviction and indictable offences. Both require a five-year waiting period. In my opinion some rational formula can be devised to take account of the difference between the seriousness of the crimes involved with different waiting periods involved. It may be that the man's jailer while he is a prisoner could have some recommending function as to how long this man should have to wait after he is free from jail before he can apply for pardon or having his records expunged or whatever relief is granted under Bill C-5. That may give him some motive to reform himself even while he is in jail. Perhaps the sentencing judge should be able to make a recommendation in this case.

A five-year period is a wooden rule and wooden rules sometimes work for injustice. I do not think it is as good as could be done and there is no reason to make this legislation anything but the best. One statistic furnished by the John Howard Society is that 97.9 per cent of all repeated offences occur within two years after discharge from jail. The five-year rule seems to me to fit the exception rather than the rule. Consideration should be given, at least in the case of summary conviction offences or offences where there is no imprisonment imposed as a sentence, to reducing the five-year period to some lesser period.

• 2025

There is another area where the bill simply does not advert to this. There is no provision made for the disclosure of a sealed record at the request of an individual. This would not require any major policy change. It would simply be that such a provision is written in specifically. There may be a man who, for some reason or other, wants his record so that he can go and show somebody who has heard that he is a major criminal to prove that he really only had a minor offence. That is not going to cost anyone anything. The bill seems to contemplate the idea that the individual always has an interest in nondisclosure. Perhaps an amendment could be put in allowing for disclosure at the request of the individual.

Clause 6 does talk about disclosure in some circumstances. I think that may come close to what I have just spoken about. Perhaps it should be made a matter of right if the individual requests it.

There is no policy in the bill that is apparent from the face of the bill as to whether

[*Interprétation*]

après-midi. Il s'est engagé à présenter ou à étudier des lois distinctes à ce sujet. Je pense que le Comité devrait approfondir cette question.

Une des lacunes graves du bill, c'est qu'il n'y a aucune distinction entre la «déclaration sommaire de culpabilité» et l'acte criminel. Les deux exigent une période d'attente de cinq ans. A mon avis, on peut concevoir une formule rationnelle pour établir cette distinction entre la gravité des délits en cause et les périodes d'attente différentes. Il se peut que le gardien du prisonnier puisse proposer combien de temps celui-ci doit attendre, après avoir été libéré, avant de pouvoir demander le pardon, avant que son casier judiciaire soit aboli ou avant qu'il obtienne quelque secours au titre du Bill C-5. Cette mesure peut le motiver à se réformer alors même qu'il est en prison. Peut-être que le juge qui a prononcé la sentence serait en mesure de formuler des recommandations à ce sujet.

Une période d'attente de cinq ans est une règle inflexible qui, parfois, peut susciter des injustices. Je pense qu'il est possible d'établir une règle plus satisfaisante et la Loi devrait être la meilleure possible. Selon la *John Howard Society*, 97.9 p. 100 de toutes les récidives ont eu lieu deux ans après l'élargissement d'un prisonnier. Alors, la règle de cinq ans semble obéir à l'exception plutôt qu'à la règle. Et il faudra envisager, surtout dans les cas de déclarations sommaires de culpabilité ou de violations où il n'y a pas de peine d'emprisonnement, de réduire la période d'attente.

Il y a un autre domaine où le bill ne compte aucune disposition pour la divulgation d'un dossier scellé, à la requête d'une personne. Cela n'exigerait pas une modification radicale de la politique; il suffirait simplement qu'une telle disposition y figure. Il peut y avoir des raisons pour lesquelles un individu veut demander son dossier pour démontrer qu'il n'est pas un criminel, mais qu'il a été incarcéré simplement pour un délit mineur. Le bill semble considérer que la personne s'inquiète toujours de la divulgation de son dossier. On pourrait inclure un amendement pour permettre la divulgation, à la demande du prisonnier.

L'article 6 parle de divulgation dans certaines circonstances. Cet énoncé se rapproche peut-être de ce que je viens de dire. On devrait peut-être en faire une question de droit, si une personne en fait la demande.

Il n'y a dans le bill, aucune politique, du moins à première vue, prévoyant l'octroi d'un

[*Text*]

pardon shall be granted unless sufficient reason to the contrary appears or whether pardon shall not be granted unless sufficient reason in favour appears. Given the use of pardon here, it is possible that pardon may occur only as frequently as it has in the past and that is, fairly rarely. This, of course, is the question as to how automatic this is. Certainly it should not be completedly automatic, but it should be something that would allow most offenders to have the record sealed.

The question about impeachment of character through a prior conviction, I think, can and should be handled by changing at some date after the enactment of this bill, to the formula which says: "Have you ever been convicted of a criminal offence for which the records have not been sealed or which has not been pardoned?" That, I think, would cut through a lot of problems and would allow the individual who has ostensibly rehabilitated himself and been pardoned to answer that question: "No, I have not".

Whether the following belongs in this Bill or some other bill, I am not certain. There is no reference in this bill to limit inquiry into criminal records other than what may be found in Clause 6 where the records are sealed. This bill prevents the knowledge of records coming to light in formal circumstances. However, we live in a very informal world. The man who has a criminal record is not concerned about formal application being made to find out a judicial conviction or record of a judicial conviction but rather all of the things that dog his heels while he is in the community which prevent him from truly rehabilitating himself. If the apparent intent of the bill is ro provide for the rehabilitation of the man who is out of jail and who has behaved himself for some period of time is not to be frustrated, then there must be ancillary legislation or new parts to this bill which would articulate the principle of limited inquiry. This can be extended consistently with the constitution to every situation where an inquiry is made in which the fact of a prior conviction under federal law is thought to be relevant.

• 2030

Parliament creates the law which brings these records into being and it seems to me that Parliament is therefore responsible for what society does with them. If they use them to exlude former convicts from the normal processes of society, then perhaps Parliament can cast its net a bit wider and go beyond judicial conviction records to other records that are kept.

[*Interpretation*]

pardon, à moins qu'il y ait des raisons suffisantes pour ne pas le faire; ou le pardon ne sera pas octroyé à moins de raisons suffisantes pour le justifier. Étant donné l'usage du pardon en l'occurrence, il se peut que le pardon ne soit pas octroyé plus souvent que dans le passé, c'est-à-dire très rarement. Évidemment, il faut savoir dans quelle mesure la chose se ferait de façon automatique et il ne faudra certainement pas qu'elle se fasse de façon complètement automatique. De toute façon, il faut envisager que la plupart des délinquants verront leur dossier scellé.

Je pense qu'on pourrait régler la question des atteintes portées à la réputation, par suite d'une condamnation antérieure, en adoptant plus tard, après l'adoption du bill, la formule suivante: «Avez-vous déjà été condamné pour un délit pour lequel les dossiers n'ont pas été scellés ou qui n'a pas été pardonné? Je pense que cette formule éviterait une foule de difficultés et permettrait à quiconque s'est amendé manifestement et a obtenu un pardon de pouvoir répondre: «Non.»

Je ne sais pas si ce qui suit devrait s'inscrire dans ce bill ou non. On n'y parle pas de limiter les enquêtes dans les casiers judiciaires autres que celles de ce que l'on trouve dans l'article 6 où il est question des dossiers scellés. Le bill ne permet pas de dévoiler officiellement le contenu des dossiers dans des circonstances officielles. Toutefois, nous habitons dans un monde où il y a très peu de formalités. Quinconque a un dossier criminel ne se préoccupe pas qu'on fasse une demande officielle de renseignements sur une condamnation judiciaire quelconque, mais plutôt de choses qui l'empêchent vraiment de se réadapter. Si l'esprit apparent du bill est de permettre à une personne qui a été libérée et qui s'est bien conduite pendant une certaine période de temps de se réadapter, il faudra apporter des lois auxiliaires ou ajouter à ce bill de nouvelles parties qui énoncent le principe des enquêtes limitées. Ce principe pourrait s'étendre à toute autre situation où il y a enquête et, lorsqu'il y a eu condamnation préalable en vertu d'une loi fédérale, qui sera jugée pertinente.

Le Parlement établit les lois qui créent des dossiers, et je pense que le Parlement est responsable de l'image que la société en fait. Si celle-ci les utilise pour exclure des anciens condamnés de son sein, le Parlement pourrait élargir son domaine et aller au-delà des dossiers des condamnations judiciaires pour s'occuper d'autres formes de dossiers.

[*Texte*]

For example, police records of arrest, police records of acquittals, whatever official documents are kept by all levels of government so long as they flow from federal law. Perhaps those things should also be sealed up or rules should be devised preventing inquiry and disclosure of those records.

The point was raised this afternoon about credit records and records kept by people who obtain information about us and then who sell it. It was stated by one witness that the law could be avoided by a man from a credit bureau saying, "I would not hire that guy, but I cannot tell you why". It could be if that were the way the credit bureaus operated, they do not disclose opinion. They are very cautious about this, they will disclose only facts, and since we are dealing in facts I think the disclosure or the non-disclosure of these facts can be effectively controlled by legislation. No credit bureau will ever say, "I would not hire that guy, but I cannot tell you why" or "I would not hire that guy because he has a criminal record". They will say, "That man was convicted of assault on July 1, 1968". That is what they will say and they will let the person who buys the data draw his own conclusions.

Mr. Hogarth: Might that not be slander in the interests of his pardon?

Professor Ryan: I do not know if it would or not, Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: I think it would, because you see the effect of the pardon is that the pardon is granted and the conviction should no longer reflect adversely on his character. It would appear to me that if a credit bureau person said, "I would not hire that guy because he has been convicted", he has put himself into a very extremely tenuous position without inquiring as to whether the man had been pardoned.

Professor Ryan: They do not say that anyway. They would never offer an opinion as to whether a man should be hired or not, they would simply say he has been convicted.

Mr. Hogarth: Knowing that the effect of their words by innuendo is, "Do not hire him, he has been convicted"; it appears to me that right away they are in a slanderous position.

The Chairman: I think it would be more helpful if we could continue and then if we will have a chance to question the witness when he has completed his remarks.

[*Interprétation*]

Par exemple, les dossiers d'arrestation, d'acquittement et tous les autres documents officiels gardés à tous les paliers du gouvernement, à condition qu'ils découlent d'une loi fédérale. Je pense que tous ces dossiers devraient aussi être scellés ou qu'un règlement devrait être établi pour empêcher de les divulguer ou d'y faire des enquêtes.

On a soulevé cet après-midi la question des dossiers des sociétés de crédit, c'est-à-dire de dossiers conservés par des gens qui reçoivent des informations sur notre compte et qui les vendent. Un témoin a déclaré que la loi pouvait être contournée par la société de crédit en faisant dire à un employé: «Je n'embaucherais pas cet homme et je ne peux vous en donner la raison.» C'est possible, si c'était la façon dont opèrent les sociétés de crédit, mais elles ne divulguent pas d'opinions, seulement des faits; je pense que la divulgation ou la non-divulgation de ces faits pourrait être effectivement contrôlée par voie législative. Aucun bureau de crédit ne dira ce qui suit: «Je n'embaucherais pas ce type et je ne puis vous en donner la raison,» ou bien, «je n'embaucherais pas le type parce qu'il a un dossier criminel.» «Ce type a été reconnu coupable de voies de fait le 1er juillet 1968»; et quiconque achète ces données, tirera ses propres conclusions.

M. Hogarth: Est-ce qu'on ne pourrait pas considérer cette déclaration comme étant une diffamation verbale pour le compte de son pardon?

M. Ryan: Je ne le sais pas, monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Je le pense bien, car le pardon a pour effet d'empêcher que la condamnation continue à nuire à la réputation de l'individu. Si un employé d'un bureau de crédit dit: «Je ne l'embaucherai pas parce qu'il a été condamné», il s'est mis dans une situation très difficile sans savoir si la personne en question n'a pas reçu le pardon.

M. Ryan: L'employé ne dirait pas cette phrase, il ne donnerait jamais d'opinion à savoir si une personne devrait être embauchée ou non. Il dirait simplement que la personne a été condamnée.

M. Hogarth: On sous-entend quand même: «Ne l'embauchez pas, il a été condamné.» A mon avis, ce sont des propos diffamatoires.

Le président: Je crois qu'il serait plus utile de continuer et de poser des questions au témoin, après qu'il aura terminé.

[*Text*]

Professor Ryan: At any rate I favour some such law as would either prevent the disclosure of criminal records over a certain age, or first require an inquiry to the minister whether or not the record in respect of the subject has been sealed before allowing disclosure of the record over a certain age. I believe it was stated this afternoon that the police will not disclosure these records to credit bureaus. Now they could be required, of course, to confirm whatever Parliament says they should confirm consistently with this legislation. The point is that if more social harm is done by trafficking in data about criminal convictions than not trafficking in such data then some formula has to be found to stop it. I think a formula can be devised.

Certain records should be left accessible I think in certain situations. This has been faced in the United States in many jurisdictions. In some areas in some jurisdictions in the United States where there are jobs which require supervision of children, fiduciary relationships or policework, the employer in those categories may make routine inquiries whether or not one of the men seeking employment has been convicted of certain criminal acts such as molesting children. You do not want a child molester in a job where he is supervising children. If a pardoned child molester wishes to avoid the disclosure of this fact to a potential employer he simply does not apply for employment which brings him into contact with children. It seems to me that again you can devise exceptions which call for unequal treatment subject to the general rule that all records should be sealed against inquiry once the pardon or the sealing has been granted on the grounds that this serves the public interest best in the vast majority of cases, and you can make exceptions in details where they are necessary. It may not be relevant for example to a fiduciary relationship that one has been convicted of assault, but it certainly would become much more relevant if one had been convicted of embezzlement.

• 2035

There does not seem to be much in the Bill to the uses made by society of criminal records; that is, some of the things I have already adverted to, employment, credit, insurance, professional status, military service and bonding. Some of these, it was mentioned, are handled by administrative procedures. I think if it is good to make the fact of a pardon no longer a bar to employment or to the social benefits that falls under those various heads, then why not put it in an act of

[*Interpretation*]

M. Ryan: En tous cas, je favoriserais une disposition de la loi qui empêcherait la divulgation de dossiers criminels pour des personnes qui dépassent un certain âge, ou qui exigerait d'abord qu'une enquête soit faite auprès du Ministre pour savoir si le dossier du sujet a été scellé avant d'en permettre la divulgation après un certain âge. Je crois qu'on a dit, cet après-midi, que la police ne révèlerait pas ces dossiers aux sociétés de crédit. On pourrait évidemment l'obliger à confirmer ce que le Parlement exige en vertu de cette loi. Au fond, si on fait plus de mal, au point de vue social, en révélant des données sur les condamnations criminelles qu'en n'en révélant pas, il faut trouver une formule pour empêcher cette divulgation. Je crois qu'on pourrait certainement en trouver une.

Certains dossiers doivent demeurer accessibles, dans certaines circonstances. Cette situation est apparue dans de nombreuses juridictions aux États-Unis. Dans certains secteurs, lorsqu'il s'agit de la surveillance des enfants, du travail de police, de rapports avec des héritiers, l'employeur, dans ces circonstances, peut mener des enquêtes ordinaires pour savoir si le candidat à un emploi a été condamné pour certains actes criminels, par exemple, pour détournement de mineurs. Si une telle personne, qui aurait reçu le pardon, veut empêcher la révélation de ces faits à un employeur éventuel, il ne pose pas sa candidature à un poste qui le mettrait en contact avec des enfants. Il me semble qu'on peut toujours trouver des exceptions qui demandent un traitement inégal, et sont sujettes à la règle générale que tous les dossiers doivent être secrets, une fois que le pardon a été accordé et la mise sous scellés permise, sous prétexte que l'intérêt public est mieux protégé dans la vaste majorité des cas, et qu'on peut faire des exceptions pour les détails, lorsqu'elles sont nécessaires. Si par exemple, on pose sa candidature à un poste de confiance et si l'on a été condamné pour voie de fait, ce n'est pas tellement pertinent mais ce pourrait l'être beaucoup plus si c'était pour détournement de fonds.

On trouve peu de choses dans le bill quant à l'utilisation par la société de ces dossiers criminels, c'est-à-dire, ce que j'ai déjà mentionné: le crédit, l'emploi, les assurances, le statut professionnel, le service militaire, et le cautionnement. Certains de ceux-ci sont traités par des procédures administratives. Si cet octroi de pardon ne doit pas empêcher les possibilités d'emploi ni les avantages sociaux pertinents, pourquoi ne pas l'inscrire dans une loi du Parlement et la faire appliquer par

[*Texte*]

Parliament and have it carried out by administrative procedure rather than trusting to the administrators to do it without any policy in a statute? The basic premise seems to be quite often that any former offender is by definition untrustworthy. Bonding is a particularly difficult problem. We insure mortgages federally, why should we not insure the graduates from some of the penitentiaries until they can get their records sealed and they can get jobs. After they have gotten their records sealed they still have that gap in their history and they cannot get a bond then why do we not have federal bonds.

I am concerned that Bill C-5 is concerned only with the formal rather than the material effects on persons who have been convicted of crimes. If Parliament is concerned with the material effects, the substantial effects of what happens in the community after the punishment is supposed to have stopped then I think it should be reflected in legislation. If Parliament intends to allow major social and economic disadvantages to be inflicted upon transgressors apart from the penalties provided in the Criminal Code, it can choose to do so by not doing anything about employment, credit, insurance, professional status, or bonding for former convicts. This is just as much a deliberate choice by Parliament as if it passed a law saying that no person can be bonded after a criminal conviction. Parliament creates the situations under which a record comes into being and I think the use Parliament allows to be made of that record is also Parliament's responsibility in so far as these things can be cured by legislation. It is probably major liberalism to think that all you have to do is pass a law and you can fix everything, but I think many things can be fixed under a bill designed to rehabilitate an offender by making his criminal record not available to the general public.

The new considerations I think follow from the society where we have record keeping and the extent that we do today; 50 years ago or even 20 years ago and on back to the beginning of the time when the common law was developed, we did not have records that followed us. This problem had never come up before, but that has changed. We have a new ball game, we have a new way of keeping track on people, and we have a new problem. This problem is substantially different from the problem of criminal records as they existed say prior to World War II, and I think that some new solutions are necessary.

I have no further comments, thank you very much.

[*Interprétation*]

procédure administrative plutôt que de s'en remettre aux administrateurs sans leur indiquer les grandes lignes à suivre? On déclare souvent en principe que tout condamné est peu fiable, par définition. Il est trop difficile de les cautionner par une assurance. Si l'on accorde cette assurance dans le cas d'hypothèques, pourquoi est-ce qu'on ne pourrait pas offrir la même garantie pour les anciens condamnés jusqu'à ce qu'ils fassent sceller leurs dossiers et puissent obtenir des postes. Après la mise sous scellés de leurs dossiers, ils ne peuvent pas obtenir de caution, à cause de leur passé. Est-ce que le gouvernement fédéral ne pourrait pas fournir une telle assurance?

Ce qui m'inquiète, c'est que le bill C-5 ne s'occupe que des effets formels, plutôt que des effets matériel, pour les délinquants. Si le Parlement se préoccupe des effets concrets, ce qui se produit effectivement dans la collectivité après l'octroi de ces pardons, cette intention, cette préoccupation devrait se refléter dans la loi. Si le Parlement a l'intention de permettre que le criminel souffre de désavantages sociaux et économiques importants, en plus des peines prévues dans le Code criminel, il peut le faire en s'abstenant de réglementer l'emploi, le crédit, les assurances, le statut professionnel, le cautionnement des anciens délinquants. Le Parlement fait ce choix aussi délibérément que s'il adoptait une loi refusant le cautionnement après condamnation criminelle. Le Parlement crée des situations qui font naître des dossiers et l'usage qu'on fait de ces dossiers est aussi sa responsabilité en autant qu'il peut remédier à ces situations par des lois. C'est faire preuve de grand libéralisme que de penser qu'on n'a qu'à adopter une loi pour tout régler; mais on peut régler bien des questions au moyen d'un bill destiné à réadapter un délinquant en rendant son dossier inaccessible au grand public.

Ces nouvelles idées proviennent de notre société où la conservation des dossiers est tellement répandue; il y a cinquante ans, ou même vingt ans, en remontant à l'époque où le *common law* a été mis au point, cette question de dossier criminel n'était pas importante. Le jeu a changé d'aspect de nos jours. On peut tout savoir et surveiller tout le monde. Le problème de nos jours est très différent de la situation qui existait avant la deuxième guerre mondiale. Il faut donc y trouver de nouvelles solutions.

Je n'ai pas d'autres commentaires à faire. Merci beaucoup.

[*Text*]

• 2040

The Chairman: Thank you, Professor Ryan. Mr. Gilbert?

Mr. Gilbert: Thank you. Professor Ryan, if I understand your remarks correctly, more especially your opening remarks, this could be classified as a nothing bill because all it is is a statutory enactment of the present law with certain exceptions that you set forth. In other words, it does not come to grips with the problem that the Ouimet Commission faced, studied and made a report on.

Professor Ryan: I am not that familiar with the Ouimet Commission's report, sir, so whether this achieves what the Ouimet Commission thought was desirable is something I am not qualified to comment on. Were I drafting a bill with the specific object of trying to erase as much of the punishment that society inflicts after the punishment that is formally administered under the authority of the Criminal Code, I think I would put more in the bill than this, but it depends on what the purpose of the bill should be whether or not it is effective. Perhaps it is not as effective as it should be for what I think should be in the bill. I would not say it is a nothing bill; it certainly has got something in it.

Mr. Gilbert: It is next to nothing; those are your words, sir. Professor Ryan, have you seen a copy of a pardon that has been issued?

Professor Ryan: I have only seen extracts from the pardon, sir. I have not seen a whole copy, sat down and read it.

Mr. Gilbert: I am going to show you a copy of a pardon that has been granted, and you will see that it sets forth the convictions that the person has received from the court and in very majestic terms says that you are pardoned from them. It seems to me that it would be impossible for any person to take this type of pardon to an employer and attempt to justify his position with regard to obtaining employment. In the Ouimet Commission they talk about a certificate of good behaviour which is absent from this Bill, and I do not know whether the Minister intends to use the same format with regard to a pardon that has been used in the past, but here we have the Ouimet Commission talking about a certificate of good behaviour which would be a far different matter than the pardon that is in the form it presently is.

Professor Ryan: Of course, if the Bill passes then you can question the Minister in the House on the form of his certificate.

[*Interpretation*]

Le président: Merci, M. Ryan. Monsieur Gilbert, vous avez la parole.

M. Gilbert: Merci. Si j'ai bien interprété vos observations, monsieur Ryan, ce projet de loi ne vaut rien, à votre avis, car il ne fait que répéter le texte législatif actuel, vous réserve de certaines exceptions. En d'autres termes il n'aborde pas la question étudiée par la Commission Ouimet qui en a dressé un rapport.

M. Ryan: Je ne connais pas à fond le rapport de la Commission Ouimet et ne saurais dire si l'actuel projet de loi répond aux vœux de cette Commission. Si je devais rédiger un projet de loi dans le but d'alléger, autant que possible, le châtiment que la société inflige au criminel en suite de la peine prévue au Code pénal, sans doute le ferais-je plus complet que celui-ci, mais tout dépend du but que se propose le projet de loi et de son efficacité. Peut-être répond-il moins aux objectifs que je voudrais y inclure. Je ne dirai pas qu'il s'agit d'un projet de loi sans valeur, il contient certainement quelque propositions.

M. Gilbert: C'est un projet qui ne vaut presque rien, selon vos propres déclarations. Avez-vous vu, monsieur Ryan, une copie d'une ordonnance de grâce?

M. Ryan: J'en ai lu des extraits mais non le document entier.

M. Gilbert: Je vais vous montrer une ordonnance de grâce et vous constaterez qu'on y parle, en termes emphatiques, des sentences judiciaires pour lesquelles la grâce est octroyée. Il me semble impossible que le grâcié puisse faire état d'un tel document auprès d'un employeur éventuel pour appuyer sa demande d'emploi. La Commission Ouimet propose la délivrance d'un certificat de bonne conduite dont le projet de loi actuel ne fait pas mention. Je ne sais pas si le ministre a l'intention de se servir, comme par le passé, du même modèle en usage pour l'octroi de grâce. Cependant le certificat de bonne conduite proposé par la Commission Ouimet présente, dans sa forme actuelle, un tout autre caractère que la grâce.

M. Ryan: Si l'on adopte le projet de loi, vous aurez, bien sûr, le loisir d'interpeller le ministre en Chambre sur la forme que revêtira le certificat.

[*Texte*]

Mr. Gilbert: All I am saying to you, Professor Ryan, is that it seems to me that probably it should be done in a two-step form as suggested by the Ouimet Commission. There should be a certificate of good behaviour so that a person can present that to an employer without having to present the formal pardon which sets forth his previous convictions, and so forth.

Professor Ryan: Of course, sir, as I said perhaps we are not talking about pardons at all. Perhaps pardons should be kept as pardons and there should be steps which seal a record from public disclosure and attempt to obviate the social and economic difficulties faced by a man who has been released from jail, or has otherwise been convicted, without using the word "pardon" at all. If that is what we wish to achieve maybe pardon is not the instrument. I have not seen the form of the pardon and I am sure if it is as you say I would not want to take it to my employer or frame it and hang it on my wall.

• 2045

Mr. Gilbert: I agree. Professor Ryan, you did make a distinction between the indictable offence and the summary conviction offence?

Professor Ryan: Yes, sir, I think that should be made in the Bill.

Mr. Gilbert: I do not know if you are aware of it or not but even with regard to the summary conviction offence the Ouimet Commission again stated that it should be automatic after a period of two years and it comes forth with another recommendation that the Commission feels that as experience is accumulated consideration might be given to broadening this category to include certain other offences.

Professor Ryan: Making it automatic would not bother me in the slightest in a summary conviction offence. I think probably the things that happen to you after conviction of a criminal offence are vastly out of proportion to the seriousness of most summary convictions offences. That may not be accurate in detail, but I think it is accurate in gross. An automatic expungement, sealing, pardon, whatever you wish to say, after two or three, two and a half years in summary conviction matters, I think would certainly be more desirable than the five-year period set up in the Bill. That is two assertions, is it not? One, that it would be automatic, and two, that it should be a period shorter than five years. Yes I think it would be a good thing.

[*Interprétation*]

M. Gilbert: Je veux tout simplement dire, monsieur Ryan, que ce procédé devrait progresser en deux étapes. L'une d'elles consisterait à délivrer un certificat de bonne conduite que l'intéressé pourra soumettre à un employeur, sans être obligé de présenter l'ordonnance officielle de grâce, laquelle fait état de ses condamnations antérieures.

M. Ryan: Comme je l'ai déjà dit, monsieur, nous ne discutons pas ici les octrois de grâce qui devraient garder leur caractère particulier, sous l'empire de certaines mesures propres à en assurer le secret, dans le dessein de pallier les conséquences sociales et économiques qui rejailliraient sur un accusé, aujourd'hui remis en liberté, ou autrement condamné, sans qu'il soit fait état de la grâce accordée. C'est là notre but. La grâce n'est peut-être pas le moyen d'y parvenir. J'ignore le texte de l'ordonnance de grâce. S'il ressemble à ce que vous dites, je n'aurais nulle envie de le présenter, ni de l'encadrer.

M. Gilbert: Je suis d'accord. Vous avez distingué, monsieur Ryan, entre l'acte criminel entraînant une poursuite et celui qui entraîne une condamnation sommaire.

M. Ryan: Oui, monsieur. Je pense que cette distinction doit figurer dans le projet de loi.

M. Gilbert: Je ne sais si vous êtes au courant que la Commission Ouimet a recommandé, même en égard aux condamnations sommaires, que la grâce soit automatiquement accordée après un délai de deux ans. Elle propose, par ailleurs, qu'à la lumière de l'expérience, cette mesure puisse s'étendre à d'autres infractions.

M. Ryan: Cela ne me dérange pas que la grâce soit automatiquement accordée lorsqu'il s'agit de condamnations sommaires. Les conséquences d'une condamnation pour crime sont tout à fait hors de proportion avec la gravité des infractions qui entraînent des condamnations sommaires. Cela est vrai dans l'ensemble sinon dans le détail. La radiation automatique de la condamnation, la grâce, ou toute autre mesure a cet effet, intervenant au bout de deux à trois ans, dans le cas de condamnation sommaire, serait bien plus souhaitable que la période de 5 ans prévue dans le projet de loi. Il s'agit alors de deux affirmations: tout d'abord l'automaticité, puis la réduction de la période de 5 ans. Je pense que ce serait avantageux.

[*Text*]

Mr. Gilbert: I will pass for the moment, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Robinson, then Mr. Hogarth.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman. I too, have great concern about this Bill. I am inclined to say it is a nothing bill as well because it does not go nearly as far as I would like to see it go.

My friend, Mr. Gilbert has suggested it should be automatic that after a period of two years a summary conviction should be expunged from the record. I suggest to you that maybe instead of automatic you could call it a matter of right, I think you would be entitled to this. I do not think it should be necessary that an application be made at all, but rather there should be a form of amnesty, if you like, whereby at the expiration of a period of time, unless the police generally have something against you this should be expunged from your record. A summary offence a period of two years I suggest than an indictable offence and even a summary offence at the end of the period that you have spent actually in jail—it is not a question of being on probation for a period of time but from the time that you have been released from custody. I suggest this is something that should be considered.

Professor Ryan: Certainly a formula could be worked out based on the length of time served rather than on any time determined in advance of the fact. That is just another way of skinning the same cat. So long as you realize what your objectives are, that is all. If the objective is to treat less serious offences in a less serious manner then some rational formula can and should be devised which makes this distinction.

Mr. Robinson: What really is the objective of this Bill?

Professor Ryan: As far as I can see, this Bill, sir, is an attempt to codify the law relating to pardons with certain exceptions with the understanding that the policy that has existed over the last year and a half will continue, that is, more pardons will be granted. I have no objection to that, but I think the grounds on which the pardons are granted should be in the Bill.

Mr. Robinson: Well tell me this? What do you mean when you say a pardon?

Professor Ryan: That is one problem posed by the Bill. It is neither a free pardon nor an ordinary pardon, it is something different. That is why I suggest that this be either as

[*Interpretation*]

M. Gilbert: Je m'abstiens de commenter, pour le moment, monsieur le président.

Le président: La parole est à M. Robinson, puis à M. Hogarth.

M. Robinson: Merci monsieur le président. Je ne suis pas rassuré quant à ce projet de loi. Je crois, moi aussi, qu'il n'a pas grande valeur parce qu'il ne va pas aussi loin que je le voudrais.

Mon ami, M. Gilbert, a proposé l'automaticité de la radiation, au bout de deux ans, des condamnations sommaires. Je vous propose que cette radiation, au lieu d'être automatique, constitue seulement un droit. Aucune demande ne devrait, à mon avis, être présentée à cet effet. On aura recours à une sorte d'amnistie qui sera accordée à l'expiration d'une certaine période à moins que la police ne s'y oppose. En ce qui concerne les condamnations sommaires ou autres je suis d'avis que la radiation devrait faire après l'expiration de la période de détention. Il ne s'agit pas ici de libération conditionnelle. La radiation ira de pair avec l'élargissement du condamné.

M. Ryan: On pourrait certainement prévoir un procédé qui se fonde sur la période déjà courue en détention plutôt que sur un laps de temps pré-établi. Ce n'est qu'une autre façon de procéder. Il s'agit simplement de se rendre compte des objectifs. Si l'on veut punir moins fort les infractions moins sérieuses, il faudra recourir à des moyens qui assurent cette distinction.

M. Robinson: Mais quel est le but réel de ce projet de loi?

M. Ryan: Pour ma part, je trouve que c'est là une tentative de codifier, sous certaines réserves, la loi concernant la grâce, étant entendu que l'on continuera la politique en vigueur depuis un an et demi, qui consiste à accorder plus de grâces. Je n'y vois pas d'inconvénient mais les règles sur lesquelles se fonde l'octroi de grâces devraient figurer au projet de loi.

M. Robinson: Alors qu'entendez-vous par le mot «grâce»?

M. Ryan: C'est une question soulevée dans le projet de loi. Il ne s'agit ni d'une grâce exonératoire ni d'une grâce ordinaire; c'est pourquoi j'appuie la proposition de la Com-

[*Texte*]

the Ouimet Commission recommended, a certificate of good behaviour or a certificate of sealing, or perhaps a rehabilitation pardon to distinguish it from all other pardons.

Another problem I have with pardon in this Bill is that were I an innocent man who had been granted a free pardon, I would be in the same position as the man who had committed a crime and then gone through his period of five years. In other words, it detracts I think from the effect of the free pardon. However, words are just symbols and I think perhaps, just putting an adjective before "pardon" in Bill C-5 would help, perhaps—calling it a rehabilitation pardon if it is granted in recognition of that fact.

• 2050

Mr. Robinson: Well now you are taking it back one step further. What do you mean when you say "rehabilitation"? Nowhere is this indicated in the Bill, as far as I can see. What do you mean when you use the term "rehabilitation"? This is the most important word that appears in the preamble to the Bill.

Professor Ryan: That is right, I would give that a functional effect. I would say that a man should be rehabilitated if after five years a check of official records, not an inquiry among his neighbours or his employers, a check of official records discloses no convictions or perhaps no convictions or arrests. He would be deemed to be rehabilitated and would be granted say a rehabilitation pardon. If the check of those records showed there was some affirmative evidence that needed to be looked at then I think there should be the inquiry that is mentioned in the Bill.

Mr. Robinson: Why would we not have the word "rehabilitation" defined in the Bill so that we know what we are talking about?

Professor Ryan: Would not rehabilitation for the purposes of the criminal law mean that over a certain period of time he has not transgressed against the criminal law?

Mr. Robinson: I do not know, you tell me. It is not in the Bill.

Professor Ryan: I think for the purposes of what I would like to see...

Mr. Robinson: What would a court take judicial notice of in terms of rehabilitation? That is what I would like to know.

Professor Ryan: For one thing, I do not think that is a question presently solved by our law. The next thing is I think it is a policy decision that has to be taken, first by

[*Interprétation*]

mission Ouimet à l'effet d'octroyer un certificat de bonne conduite, ou bien une attestation de clôture ou une réhabilitation distincte de toutes autres ordonnances de grâce.

Une autre difficulté du projet de loi concerne le sujet innoncent qui, bénéficiant d'une grâce exonératoire, se trouve dans la même situation que le détenu criminel, à l'expiration de cinq ans. En d'autres termes les effets de la grâce exonératoire sont atténués. Cependant il s'agit là d'une question de sémantique qu'on pourrait régler par l'adjonction d'un qualificatif au terme «grâce» contenu dans le projet de loi C-5. On pourrait l'appeler «réhabilitation» en reconnaissance de ce fait.

M. Robinson: Là, nous reculons encore. Qu'entendez-vous par «réhabilitation»? Ce terme ne se trouve nulle part dans le projet de loi. Expliquez-le nous, car c'est là le mot le plus important du préambule au projet de loi.

M. Ryan: C'est exact, et je vais tenter de donner à ce mot sa valeur pratique. Je dirais qu'un individu aurait droit à la réhabilitation lorsqu'il ressort de documents officiels, et non pas d'une enquête menée auprès de voisins ou d'employeurs, qu'il n'a été l'objet d'aucune condamnation ou appréhension. Dans ce cas, il serait considéré comme réhabilité et se verrait accordé une grâce à cet effet. Si les documents officiels nécessitaient un examen plus poussé, l'enquête serait alors conduite conformément aux dispositions du projet de loi.

M. Robinson: Pourquoi ne pourrait-on pas définir le mot «réhabilitation» pour qu'on en connaisse les implications?

M. Ryan: La «réhabilitation» ne signifierait-elle pas, dans le contexte pénal, que le condamné n'a pas, au cours d'une période déterminée, contrevenu aux lois pénales?

M. Robinson: Je l'ignore. Vous me l'affirmez, mais cela ne figure pas dans le texte du projet de loi.

M. Ryan: Je pense, compte tenu des objectifs que je voudrais voir...

M. Robinson: Quelle serait l'interprétation du mot «réhabilitation» par une Cour de justice?

M. Ryan: Je ne crois pas que notre législation le dise. Il s'agit en l'occurence que le présent Comité, puis la Chambre adoptent une politique à suivre. Je dirais que la réha-

[*Text*]

this Committee and then by the House. I would say that rehabilitation should be deemed to be accomplished if a man has not been convicted of a criminal offence or is not presently being held for trial within a defined period.

Mr. Robinson: So then you would say that rehabilitation only pertains to criminal actions, nothing else.

Professor Ryan: Yes.

Mr. Robinson: To the exclusion of everything else?

Professor Ryan: In order to make a workable bill I think that is what should happen.

Mr. Robinson: All right. When we use the term "pardon", do we actually mean what it says or is this just a façade that we are going through? In other words, you have a string attached. You get a club over the fellow's head. It is like a sword of Damocles. At any time during his lifetime or during this five-year period, or after the five-year period when he makes application you can say, "Well, no, you have been a naughty boy. We could take this back at a later date. We give you a pardon but we can take it away".

Professor Ryan: I think that is the effect of a pardon today.

Mr. Robinson: I say to you, a pardon is a pardon, is a pardon. Either you are giving him something or you are not giving him something.

Professor Ryan: What is the effect of a pardon today? I think a pardon can be revoked for cause. Now, this is something that perhaps the...

Mr. Robinson: What cause?

Professor Ryan: I do not know why they revoke pardons. I would think if another offence were committed a pardon could be revoked, but that does not bother me. That just means that the prediction based on five years no conflict with the criminal law was wrong.

Mr. Robinson: Then you are not really giving a pardon are you? At least, if I understand the meaning of the word, you are not really giving a pardon.

Professor Ryan: No, and that is one problem I have is that we should not be in the context of pardons, primarily because pardons are historically and traditionally acts of grace given in unusual circumstances where you have to affirmatively establish good char-

[*Interpretation*]

bilitation est supposée lorsque le délinquant n'a pas fait l'objet d'une condamnation pendant une période déterminée, ou s'il n'est pas actuellement détenu pour comparaître en jugement.

M. Robinson: Vous voulez donc dire que la réhabilitation s'applique aux actes criminels, sans plus.

M. Ryan: Oui.

M. Robinson: A l'exclusion de tous autres?

M. Ryan: C'est bien le cas si l'on veut un projet de loi viable.

M. Robinson: Très bien. Le terme «grâce», est-il pris dans son sens exact, ou bien est-ce là une fiction? Vous voulez y attacher des conditions. Vous suspendez une épée de Damoclès au-dessus de l'intéressé. A tout instant, si ce n'est au cours de la période de 5 ans, ou plus tard au moment où il peut recourir en grâce, on pourrait lui tenir les propos suivants: «Eh bien, vous vous êtes mal conduit, mon ami. On vous accorde la grâce mais on se réserve le droit de vous la soustraire».

M. Ryan: Je pense que la grâce, sous sa forme actuelle, produit le même effet.

M. Robinson: Je vous répète qu'une grâce est une grâce. Ou bien vous l'accordez ou vous ne l'accordez pas.

M. Ryan: Alors, quel est aujourd'hui l'effet d'une grâce? Je crois qu'elle peut être révoquée pour certaines raisons. Voilà un point qui, peut-être...

M. Robinson: Pour quelles raisons?

M. Ryan: Je ne sais pas pourquoi on révoque les grâces. Je crois que cette révocation a lieu en cas de récidive, mais cela ne m'inquiète pas. Je soutiens tout simplement qu'une période de cinq ans, claire de tout démêlé avec la législation pénale, est injustifiable.

M. Robinson: Vous n'accordez donc pas là une grâce, que je sache?

M. Ryan: Non, et c'est là la difficulté, je suis d'avis qu'on ne s'attarde pas à définir le mot «grâce», car il s'agit traditionnellement et historiquement d'une mesure spéciale appliquée dans des circonstances inhabituelles afin de confirmer la moralité d'un individu. Je suis

[*Texte*]

acter. I think it should be a little bit easier than that in the vast majority of the cases.

Mr. Robinson: Well, if you mean what you say.

Professor Ryan: I hope I do.

Mr. Robinson: Then, why do you not say what you mean?

Mr. Gilbert: I wish to state for the record here this is not Professor Ryan's bill. It is the government's bill. He is not defending it.

Mr. Robinson: He seems to be the witness at the moment.

The Chairman: No. I think perhaps for clarification ..I do not know whether you were here Mr. Robinson when the witness first appeared.. I should say that Professor Ryan is a professor from the University of Western Ontario and he has come before the Committee to give evidence pertaining to this Bill. He is not here to defend the Bill, nor is he here to attack the Bill; he is here to give his comments on the Bill.

Mr. Robinson: Well, who is supporting the Bill, that is what I would like to know.

The Chairman: Well, we have had the Solicitor General before the Committee.

Mr. Robinson: Put him on the firing line then.

• 2055

Professor Ryan: Mr. Robinson, I think the Bill as far as it goes is effective for the purposes stated therein. However, I think that we are in the general area of what should happen to a man who has come out of jail, who has rehabilitated himself and who we wish to help get back into society, who because he cannot get a good job, or because he cannot be bonded or because he cannot be insured, is not forced to go back to his old associations. As long as that general topic is before the Committee I think there are other things that could be done in addition to what is done in the Bill. However, as far as the Bill goes I would not say it is a nothing bill. It does what it says it does and I do not think it provides for all aspects of rehabilitation of a man who has come out of jail.

Mr. Robinson: In other words, it gives you something but it has the power to take it away. So really it does not give you anything, does it?

[*Interprétation*]

d'avis que ladite mesure devrait pouvoir s'appliquer plus facilement dans la plupart des cas.

M. Robinson: Si vous êtes sincère...

M. Ryan: J'espère l'être.

M. Robinson: Pourquoi ne dites-vous pas alors vos intentions?

M. Gilbert: J'aimerais souligner ici, pour qu'on le note, que ce projet de loi est déposé par le gouvernement, et non pas par M. Ryan, qui ne défend pas ce projet.

M. Robinson: C'est apparemment le témoin, à l'heure actuelle.

Le président: Non. Je ne sais pas si vous étiez là, monsieur Robinson, lorsque le témoin a comparu pour la première fois. Je dois dire que M. Ryan, professeur à l'Université Western Ontario, est venu apporter ses commentaires sur ce projet de loi. Il se propose ni de le défendre, ni de l'attaquer, mais simplement de faire des observations.

M. Robinson: Qui donc appuie ce projet de loi, je voudrais le savoir?

Le président: Le solliciteur-général a comparu devant le Comité.

M. Robinson: Alors, qu'il se mette en lice.

M. Ryan: Monsieur Robinson, je crois que le projet de loi est efficace en fonction des objectifs qu'il se propose. Nous examinerons en somme le cas du détenu élargi qui s'est réformé, qu'on veut réintégrer à la société pour lui éviter une récidive par manque de travail adéquat, de garantie ou d'assurance. Tant que le Comité ne se dessaisira pas de cette question d'ordre général, nous pourrons, je le pense, parfaire le projet de loi, qui vaut quelque chose à mon avis. Il a du bon, mais je ne crois pas qu'il réponde à tous les aspects de la réhabilitation concernant le détenu qu'on vient de libérer.

M. Robinson: En d'autres termes, le projet de loi octroie quelque chose qu'on peut reprendre. En définitive, il ne donne pas grand chose, n'est-ce pas?

[*Text*]

Professor Ryan: I would rather have what I could get under this present Bill, sir, than nothing. I think the former offender will be in a better position if this Bill passes than he is today but I think it is within the power of Parliament to do even more.

Mr. Robinson: This reminds me of the point system in the Province of Ontario under the Highway Traffic Act where they say, "Well, after you have lost so many points we take your licence away, but then in two years these points fall off'. They never really fall off because when you appear in court, or when the individual appears in court, they read out his record. It may be five years long, but they read it all out and he is sentenced according to his record. They do not really drop the points away anymore than you are suggesting in this Bill that you forget about the charge. You just say, "You have been a good boy, so for being a good boy for a couple of years, we will forget about it for the time being."

Professor Ryan: I think the man we must really be concerned about is the person who has made one stupid mistake who is placed in the same position as the hardened criminal.

Mr. Robinson: But you never forget it, that is my point. You never forget it.

Professor Ryan: Well, Bill C-5 may not be as effective a forgetting mechanism as could be devised by human ingenuity and I hope that other measures will be considered.

Mr. Robinson: Would you not agree, Professor Ryan, that if you are going to forget it, if you are going to give a pardon then give a pardon and forget about it, and let him start over again.

Professor Ryan: I do not know if there is any pardon offered in the Commonwealth which has that effect.

Mr. Robinson: Do we have to be concerned about what they do in other countries? Let us do it here. I will pass, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Professor Ryan, is it your suggestion that in dealing with summary conviction offences, there be an automatic pardon at the end of two years after the penalty is paid without an inquiry?

[*Interpretation*]

M. Ryan: Je préfère avoir ce que le projet prévoit plutôt que de ne rien obtenir du tout. Le ci-devant criminel serait en meilleure posture qu'aujourd'hui, et je suppose que le Parlement peut encore faire davantage pour lui.

M. Robinson: La présente conjoncture rappelle à mon souvenir le système des points adopté dans l'Ontario en vertu de la Loi sur les grandes routes du Canada. Après l'acquisition d'un certain nombre de points, le permis de conduire de l'accusé est suspendu, quitte à ce que ce dernier recommence deux ans plus tard à jouir d'un nombre égal de points à son crédit. En réalité, ce recommencement n'a pas lieu puisque le dossier de l'inculpé est exhibé deux ou même cinq ans plus tard, au tribunal dont la sentence se fonde sur les antécédents. Les points acquis ne sont pas effacés comme ne l'est pas aussi la sentence dont vous réclamez l'oubli en vertu du projet de loi. Vous vous bornez en somme à dire au condamné: «maintenant que tu te conduis bien depuis deux ans, nous allons «oublier momentanément ta condamnation.»

M. Ryan: Ce qui devrait retenir notre intérêt c'est le cas du criminel qui a commis un crime irréfléchi et qui se trouve placé dans la même situation que le criminel endurci.

M. Robinson: Vous n'oubliez pas que c'est là mon point de vue. Vous ne l'oubliez jamais.

M. Ryan: Le projet de loi C-5 peut n'être pas parfait quand il traite du mécanisme de la radiation effective des antécédents. On pourrait faire mieux et espérer que d'autres mesures interviendront.

M. Robinson: Ne croyez-vous pas, monsieur Ryan, que si l'on accorde la grâce, il faut le faire en oubliant le passé et permettre à qui de droit de recommencer sa vie.

M. Ryan: Il n'y a pas, que je sache, de disposition semblable dans aucun pays du Commonwealth.

M. Robinson: Devons-nous tenir compte des agissements de l'étranger? Adoptons cette mesure ici-même. Je cède la parole, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie. M. Hogarth a la parole.

M. Hogarth: Monsieur Ryan, proposez-vous l'octroi automatique de la grâce, deux ans après l'expiration de la peine infligée par une condamnation sommaire et sans besoin d'enquête?

[*Texte*]

Professor Ryan: Yes, I throw that out for discussion anyway. There may be very good reasons why that should not happen, but I have not heard them yet.

Mr. Hogarth: Is it your suggestion that employers should not be allowed in inquire whether a person has been convicted of a summary conviction or an indictable offence?

Professor Ryan: I think there comes a time when a man should be able to get away from his past mistakes.

Mr. Hogarth: Would you take summary conviction pardons on the basis that you first suggested as an instant of that where a summary conviction offence has been committed or say two or three offences have been committed and one indictment, the man paid his penalty, two years expired and he gets an automatic pardon without inquiry. Is it your suggestion that an employer should not be allowed to inquire whether he has been convicted of a summary conviction offence?

Professor Ryan: Yes, that is right, that is the effect.

Mr. Hogarth: Let us look at this situation. A taxi driver in 1967 was convicted of a summary conviction of one count under Section 221(1) of driving while criminally negligent. The second count in that information was failing to remain at the scene of an accident, proceeded summarily. The third count in that information was driving while his ability to do so was impaired. He paid the appropriate penalty. It might have been fines totalling say $1,000 and then within a month afterwards the Superintendent of Motor Vehicles of this province, acting under the Motor Vehicle Act or the Highway Traffic Act as the case may be, suspended his licence for two and a half years. Two and a half years later, having sought other employment and not driving, not being able to obtain insurance, he goes to a prospective employer to obtain a job as a taxi driver. Now is it your suggestion that that employer should not be allowed to ask if he has ever been convicted of any summary conviction offence pertaining to the driving of motor vehicles?

• 2100

Professor Ryan: I would think that one can invent bad cases for almost every rule, but I also think that people can learn from their past and that it may be that this is like an insurance scheme.

Mr. Hogarth: Without inquiring, nobody can learn whether this man learned from his

[*Interprétation*]

M. Ryan: Oui, et je mets, en tout cas, cette question en débat. Il y aurait peut-être de bonnes raisons d'écarter ma proposition. Je voudrais toutefois les connaître.

M. Hogarth: Proposez-vous que les employeurs ne puissent pas enquêter sur les antécédents criminels ou les condamnations sommaires concernant leur personnel?

M. Ryan: Je crois qu'il y a un moment où l'homme devrait pouvoir échapper à son passé.

M. Hogarth: Soutenez-vous que la grâce accordée aux délinquants ayant fait l'objet de poursuites pour une ou plusieurs infractions pénales, bénéficient automatiquement d'une grâce sans enquête préalable? Soutenez-vous qu'il faille interdire à l'employeur d'enquêter à ce sujet?

M. Ryan: C'est exact. C'est bien l'effet que je désire.

M. Hogarth: Examinons l'hypothèse suivante: un chauffeur de taxi fait l'objet d'une condamnation sommaire en 1967, pour avoir contrevenu, par sa négligence criminelle, à l'article 221(1) de la loi. Un autre chef d'accusation, lui faisant grief d'avoir quitté les lieux de l'accident, a également fait l'objet d'un jugement sommaire. L'état d'ébriété au volant constituait le troisième chef d'accusation. Le chauffeur paie les amendes imposées qui pourraient s'élever à $1,000 par exemple. Un mois plus tard, le surintendant des véhicules automobiles de la province, agissant, selon le cas, en vertu de la Loi sur les véhicules à moteur ou bien du code de la route, suspend le permis de conduire de l'inculpé pour une période de deux ans et six mois. Ce délai expiré, notre chauffeur qui ne conduit plus et est en peine de trouver de l'assurance, se présente chez un employeur en qualité de chauffeur de taxi. Proposez-vous dans ce cas que l'employeur n'ait pas le droit de s'informer et de savoir si le candidat a fait ou non l'objet de condamnation sommaire pour infraction au code de la route?

M. Ryan: Je croirais que chaque règle a ses mauvais exemples, mais je pense aussi qu'on peut tirer des leçons du passé; c'est un peu comme une assurance sur l'avenir.

M. Hogarth: A moins de faire une enquête, on ne peut pas savoir si cette personne a tiré

[*Text*]

past or not, because he was prohibited from driving, which did not appear in his criminal record. It came through the Motor Vehicle Branch. It was not a crime in itself.

Professor Ryan: I think the present state of assumptions in society is that one is not allowed to enquire. It does not make any difference what that man was convicted of. He is not going to get a job as a cab driver, or he is not going to get a job as anything else. He has had it. He has a criminal record.

I am willing to run the risk of a cab driver who has been convicted of dangerous driving or leaving the scene of an accident because I think that the social good that is served by expunging records outweighs the social disadvantage. That may be perceptible only to me.

Mr. Hogarth: You go so far as to suggest that the employer cannot even ask.

Professor Ryan: That is right.

Mr. Hogarth: All right, but now suppose that the employer does not ask at the time of employment. Three weeks after he employs him, suppose he asks him about his driving record and he says, "Yes, two years ago I had a small accident", and the employer accepts that. Then two weeks after he is hired, somebody tells the employer that this was the man who left the scene of the accident when he was drunk one night and was convicted of criminal negligence. What happens to the man then?

Professor Ryan: The only disclosure provisions that I would like to see, that I think reasonably can be legislated against, are disclosures made by those who collect information for money and selling. If the employer learns of this accidentally, I think that is one of the things you cannot do anything about legislatively. If you want to fire him, too bad.

Mr. Hogarth: All right.

Professor Ryan: But I think that the incidence of that type of thing—if you really want to get away from your past you go to a different city and you can start over, but if you are in the grip of those who buy and sell information, you cannot even go to a different country.

Mr. Hogarth: All right, then put the case this way. I take it that in the one instance I have mentioned, perhaps you would relent a little, and suggest that the employer could ask.

[*Interpretation*]

ou non des leçons du passé pendant qu'il lui était interdit de conduire puisque cela n'apparaît pas dans son casier judiciaire. On l'a su par la direction des Véhicules motorisés. Ce n'était pas un crime en soi.

M. Ryan: A l'heure actuelle, la société présume que toute enquête est interdite. Peu importe le motif de la condamnation, il ne pourra pas obtenir un emploi comme chauffeur de taxi ou autre. C'en est fait de son sort. Il a un casier judiciaire chargé.

Je suis prêt à accepter qu'un chauffeur de taxi qui a été inculpé pour conduite dangereuse ou pour avoir quitté les lieux d'un accident, reprenne son métier normalement car je pense que le bienfait social qui résulte de l'invalidation du casier contrebalance les inconvénients pour la société. Je suis peut-être le seul à m'en rendre compte.

M. Hogarth: Vous iriez donc jusqu'à dire que l'employeur ne devrait même pas poser de question là-dessus.

M. Ryan: C'est exact.

M. Hogarth: C'est très bien, mais supposons que l'employeur ne demande rien au moment de l'embauche. Trois semaines plus tard, il l'interroge sur son passé de conducteur et l'employé répond: «Il y a deux ans, j'ai eu un léger accident,» et l'employeur n'en demande pas plus, mais il apprend deux semaines plus tard que cet homme a été inculpé de négligence criminelle pour avoir quitté les lieux d'un accident qu'il avait occasionné en état d'ivresse. Qu'advient-il de lui dans ce cas?

M. Ryan: Le seul genre de divulgations contre lesquelles on pourrait légiférer, ce sont les divulgations qui sont faites à des fins lucratives. Si l'employeur apprend par hasard ce qui s'est passé, c'est une chose contre laquelle on ne peut pas légiférer. S'il veut renvoyer son employé, tant pis.

M. Hogarth: D'accord.

M. Ryan: Si vous voulez vraiment tirer un trait sur votre passé, vous pouvez vous établir dans une autre ville et repartir à zéro. Si vous êtes aux prises avec des gens qui achètent et vendent des renseignements, vous ne pouvez même pas aller à l'étranger.

M. Hogarth: Mettons les choses ainsi. Dans le cas que j'ai mentionné, peut-être admetteriez-vous que l'employeur puisse poser des questions sur le casier judiciaire?

[*Texte*]

Professor Ryan: No, I would say that as a condition of employment, you should not be able to enquire as to a man's criminal record.

Mr. Hogarth: Regardless of any employment?

Professor Ryan: I would require the question to be put this way. Have you ever been convicted of a criminal offence for which the records have not been sealed?

Mr. Hogarth: Or for which you have not been pardoned.

Professor Ryan: Or for which you have not been pardoned, yes.

Mr. Hogarth: You would permit the question, have you ever been convicted of a criminal offence?

Professor Ryan: No.

Mr. Hogarth: I am sorry, I was going to add, you would permit the question, have you ever been convicted of a criminal offence for which you have not been pardoned?

Professor Ryan: Yes.

Mr. Hogarth: So you do agree that the question as to whether a previous offence took place could be placed in the questionnaire, provided it had the pardoned attached to it.

Professor Ryan: It has the right formula, that is all, just the same as the question impeaching a character witness.

Mr. Hogarth: Do you not think an employee who was applying for a job who had to answer the question, "Have you ever been convicted of a criminal offence?" would be the first to say yes, but I have been pardoned?

Professor Ryan: No, I do not.

Mr. Hogarth: You mean he is going to say, yes I have, but this pardon I got is nothing?

Professor Ryan: I think he probably would say nothing if he could get away with it because he knows that he is up against it. The same question, in fact, was put and reported on by Professor Gough in his article, that something like 88 per cent of the men with former records just do not want anything said about this at all because they know or they feel that they are not going to get a job.

• 2105

Mr. Hogarth: This is where the big difference comes in with respect to the free pardon,

[*Interprétation*]

M. Ryan: Non. On ne devrait pas avoir le droit de s'enquérir du casier judiciaire de quelqu'un qui postule un emploi.

M. Hogarth: Quelque soit l'emploi?

M. Ryan: Je voudrais que la question soit posée de la façon suivante: «Avez-vous été inculpé d'un acte criminel qui n'a pas été supprimé de votre casier judiciaire?»

M. Hogarth: Ou pour lequel vous n'avez pas obtenu de pardon.

M. Ryan: Ou pour lequel vous n'avez pas obtenu de pardon, c'est cela.

M. Hogarth: Vous accepteriez la question, avez-vous déjà été inculpé d'un acte criminel?

M. Ryan: Non.

M. Hogarth: Pardon, je voulais ajouter: pour lequel vous n'avez pas été pardonné.

M. Ryan: Oui.

M. Hogarth: Vous acceptez donc que cette question figure sur le questionnaire pourvu qu'on y insère le pardon?

M. Ryan: C'est la bonne formule, c'est tout, comme dans le cas de l'atteinte à la réputation.

M. Hogarth: Ne pensez-vous pas qu'un employé auquel on poserait cette question serait le premier à répondre: «Oui, mais j'ai obtenu le pardon»?

M. Ryan: Non, je ne le crois pas.

M. Hogarth: D'après vous il dirait: «Oui, mais le pardon que j'ai obtenu ne vaut rien».

M. Ryan: Je crois qu'il se taira probablement pour ne pas avoir de démêlés. Comme le dit le professeur Gough dans son article, 80 p. 100 des personnes ayant un casier judiciaire chargé ne veulent pas qu'on en parle parce qu'ils sentent qu'ils n'auront jamais d'emploi.

M. Hogarth: C'est là justement qu'intervient la différence énorme entre la grâce et le

[*Text*]

the conditional pardon. The free pardon of course is a pardon that you were never convicted of the offence at all. You are deemed not to have been convicted at all, but this is where the difference comes in between the conditional pardon in Section 655(2) and the pardon that has been set out in this bill, because the pardon that has been set out in this bill is better than a conditional pardon because it carries with it the certificate of good behaviour. It says in Clause 5(a):

> 5. The grant of a pardon...

being a pardon pursuant to this Act,

> (a) is evidence of the fact that the Board, after making proper inquiries...

assuming that to stay in the bill;

> ...was satisfied that an applicant was of good behaviour and that the conviction in respect of which the pardon is granted should no longer reflect adversely on his character;...

Is that not a certificate of good behaviour, much more so than a mere conditional pardon, which does not indicate that the Board has made any inquiries at all?

Professor Ryan: That could still be put in without inquiries.

Mr. Hogarth: Yes, but my emphasis here is on the fact that it is evidence of the fact that the Board was satisfied that an applicant was of good behaviour and that the conviction in respect of which the pardon is granted should no longer reflect adversely on his character. Under a conditional pardon, as it now exists, there is no indication in the pardon that such is the case at all. He has merely received a conditional pardon, without it having any evidentary effect at all. Is that not a great advancement in the law?

Professor Ryan: Yes, I think it is. I am informed that conditional pardons are not used, even though it is in the Code. But it is the same as an ordinary pardon, is it not?

Mr. Hogarth: Pardons that are being granted now are surely not all free pardons.

Professor Ryan: No.

Mr. Hogarth: They are conditional pardons, are they not? The pardon that my friend Mr. Gilbert is referring to is a conditional pardon.

Mr. Gilbert: It is an ordinary pardon.

Mr. Hogarth: Yes, which is a conditional pardon. Under Section 655 you have the two types of pardons. As a matter of fact, you

[*Interpretation*]

pardon conditionnel. Lorsqu'une personne est graciée, l'infraction est officiellement oubliée comme si elle n'avait jamais eu lieu, mais c'est là la différence entre le pardon conditionnel, défini par l'article 655 (2) et le pardon tel qu'il est prévu dans ce Bill. Ce dernier est mieux qu'un pardon conditionnel, car il s'accompagne d'un certificat de bonne conduite. L'article 5 (a) stipule:

> 5. L'octroi d'un pardon...

Ce pardon étant conforme à la Loi

> (a) est la preuve du fait que la Commission, après avoir effectué une enquête suffisante

en supposant que cela demeure dans le Bill;

> ...est convaincue que le requérant a eu une bonne conduite et que la condamnation à l'égard de laquelle le pardon est accordé ne devrait plus nuire à sa réputation;...

Est-ce que cela ne constitue pas un meilleur certificat de bonne conduite qu'une libération conditionnelle qui n'indique pas que la Commission ait fait quelque enquête que ce soit.

M. Ryan: On peut toujours le mentionner sans faire une enquête.

M. Hogarth: Oui, mais je veux insister sur le fait que la bonne conduite est prouvée par la Commission qui, en outre, s'assure que la condamnation à l'égard de laquelle le pardon a été accordé ne doit plus nuire à sa réputation. Un pardon conditionnel ne donne actuellement aucune garantie semblable. Par conséquent, cette loi ne marque-t-elle pas un progrès certain?

M. Ryan: Oui, je l'admets, mais on n'y a guère recours bien que cela figure dans le Code criminel. C'est la même chose qu'un pardon ordinaire, n'est-ce pas?

M. Hogarth: On ne gracie certainement pas tout le monde.

M. Ryan: Non.

M. Hogarth: Il y a aussi des pardons conditionnels. Le pardon dont mon ami, monsieur Gilbert, a parlé est un pardon conditionnel.

M. Gilbert: C'est un pardon ordinaire.

M. Hogarth: Et par conséquent, un pardon conditionnel. D'après l'article 655, il y a deux genres de pardon. En fait, il y en a deux: le

[*Texte*]

have three types. You have the extension of the Royal Prerogative of Mercy, and under subsection (2) you have a free pardon or a conditional pardon. My understanding is that the effect of a free pardon is when new evidence has been adduced and itt is found that you have never been convicted of the offence at all, or you have been misidentified, and you get a free padron. You did not commit that offence at all.

A conditional pardon is one which the Board grants upon application, and whether it has inquired into your good behaviour or not, it grants you, for some discretionary reason, a conditional pardon.

The third situation which now arises in this bill is that after the expiration of a period of time, the Board not only grants you what is the equivalent of a conditional pardon, but also gives you a certificate attached to it that is evidence of the fact that the Board is satisfied and so on that you have been of good behaviour. I should think that would be of great value to anybody who is applying for employment, because it is an automatic character reference for the last five years from the National Parole Board.

Professor Ryan: I wonder what the functional effect of that would be. For example, the man could still be asked if he had been convicted of a criminal offence, and this could still be used to impeach his character. There is no doubt that that can happen.

The juror would still be allowed to draw the inference that he is a liar. That is the inference that occurs even though he has a certificate of good behaviour. Then indeed that may not even be admissible. It says it is evidence of the fact that—It says:

> (a) is evidence of the fact that the Board, ...was satisfied...

That is just an opinion of the Board, but that may not even be admissible in a criminal case.

Mr. Hogarth: I am not concerned whether it is admissible in a criminal case or not. The words "is evidence of the fact" obviously do not refer to evidence in a judicial proceeding. It is the effect of the pardon under this bill. It is the new type of pardon that is being created here. It is evidence of the Board, and so forth, and this means that anybody who is applying for employment would no longer be induced to lie, to say that he had never been convicted of a criminal offence, and when it was later found by his employer and he gets fired, he would be induced to tell the employer, "Yes, but I have this recommendation from the Board that has looked into my conduct over the last five years".

[*Interprétation*]

privilège royal de grâce et, aux termes du paragraphe (2), il y a la grâce et le pardon conditionnel. Vous êtes gracié lorsqu'une nouvelle preuve établit que vous étiez innocent d'un crime pour lequel vous aviez été condamné auparavant ou qu'il y a eu erreur. En fait, vous n'avez jamais commis le délit.

Tandis que le pardon conditionnel, est accordé sur demande par la Commission. Que l'enquête ait prouvé ou non votre bonne conduite, il vous est accordé.

Le troisième genre de pardon proposé dans ce Bill vous est accordé par la Commission au terme d'une certaine période. Il s'accompagne d'un certificat attestant de votre bonne conduite. Je pense que cela est très utile à quiconque se cherche du travail car, depuis 5 ans, cela a pris la valeur d'une bonne référence venant de la Commission des libérations conditionnelles.

M. Ryan: Je me demande ce que sera l'effet d'une telle mesure. On peut toujours demander à une personne si elle a été condamnée pour un acte criminel et cela pourra toujours nuire à sa réputation. Cela peut arriver sans aucun doute.

On pourra toujours penser qu'elle ment, même si elle a un certificat de bonne conduite. On dit que c'est la preuve du fait que...

> (a)...est la preuve du fait que la Commission... est convaincue...

c'est seulement l'avis de la Commission. Cela n'aurait peut-être aucune valeur au cours d'un procès.

M. Hogarth: Peu m'importe que la chose soit admissible ou non au cours d'un procès. Les termes «preuve du fait» ne s'en tiennent pas aux preuves établies lors d'un procès. C'est l'effet du pardon aux termes de ce Bill. On crée une nouvelle formule de pardon. C'est la preuve du fait que la Commission, etc. Et cela signifie qu'une personne postulant un emploi pourra désormais affirmer sans mentir qu'elle n'a jamais été coupable d'un acte criminel. Et si son employeur découvre par la suite que c'est faux, elle pourra dire: «Oui, mais j'ai un certificat de la Commission attestant de ma bonne conduite depuis cinq ans».

[*Text*]

• 2110

Professor Ryan: I agree that perhaps this is far superior to the ordinary or conditional pardon. I do not particularly care for the context of pardon, because I am not convinced that the pardons will be granted as often as they should be. That is one thing, and I would prefer to approach the question of employment by changing the question that can be asked, rather than asking if the person has ever been convicted of an offence which has not been pardoned, and rather than having the fact come out and then the man produces his certificate saying that the Board thinks that he has been behaving himself. It is just a question of how you accomplish it. I think we both have the same end in mind, that this man should be employed, and what is the most effective way? It is just that I would go a different route.

Mr. Hogarth: My next question is about these investigatory bodies, the credit agencies which everybody is down on. I am not saying anything about them, I have my own view on how they operate. But suppose a finance company, a bank or any organization that handles a great deal of cash has before it a man who is applying for a job and they do not have on their own staff the resources to investigate the character of such a man. But the man consents to an investigation of his character by virtue of his application for employment and they hire an agency to make such an investigation. Certainly insurance companies do when you apply for insurance. Many, many employers do this. During the course of this investigation, which did not involve any reference to the police—the police do not disclose these records—the investigator finds that this man was the man who was convicted of a particular nefarious offence some six years ago and he was or was not pardoned. Now it is your suggestion, whether he was pardoned or not, as I understand it, that that agency should not be allowed to reveal that situation, which they have found, to be prospective employer. Is that correct?

Professor Ryan: Either that or that that agency should be required to go to the Minister and to say that they have this information on file on this man, has he been pardoned?

Mr. Hogarth: Would it not be more preferable, without forcing the agency to get into this communication with the government, to refer the situation they found out to the employer and state that the conviction is such and such or that the situation is such and such that he may have been pardoned. I say

[*Interpretation*]

M. Ryan: Je conviens que c'est peut-être beaucoup mieux qu'un pardon ordinaire ou qu'un pardon conditionnel. Je ne me préoccupe pas tellement des circonstances, car ces pardons seront accordés aussi souvent que c'est nécessaire. J'aimerais que la question soit posée sous une forme différente pour que le fait ne soit pas mis en évidence et que la personne n'ait pas à produire son certificat de bonne conduite. Je pense que nous avons le même but? C'est-à-dire que la personne soit embauchée, mais quelle est la méthode la plus efficace? Le fait est que je ne m'y prendrais pas comme vous.

M. Hogarth: Je voudrais maintenant poser une question au sujet de ces agences d'enquête, ces bureaux de crédit que tout le monde critique. Supposons qu'une société de finances, une banque ou tout autre organisme qui doit manipuler beaucoup d'argent ait devant elle un homme qui postule un emploi. Cet organisme n'a pas les moyens de faire enquête sur la réputation de cet employé éventuel. Le candidat permet qu'une enquête soit faite à son sujet. Cette enquête est confiée aux soins d'une agence; bien des employeurs agissent ainsi, en particulier les compagnies d'assurances. Au cours de cette enquête qui ne va pas jusqu'à la police puisque la police ne divulgue pas le contenu de ses dossiers, l'enquêteur découvre que cet homme a été inculpé d'un délit particulièrement ignoble six ans auparavant pour lequel il a ou il n'a pas obtenu de pardon. D'après vous, qu'il ait eu un pardon ou non, cette agence ne devrait pas le divulguer à l'employeur éventuel. Est-ce bien cela?

M. Ryan: Oui ou encore, cet organisme devrait s'adresser au Ministre et dire «Voilà les renseignements que nous avons obtenus au sujet de cette personne. A-t-elle obtenu un pardon?»

M. Hogarth: A-t-il reçu un pardon? Plutôt que de forcer l'organisme à s'adresser au gouvernement, ne serait-il pas préférable de révéler à l'employeur la situation telle qu'elle est en ajoutant que cette personne a peut-être obtenu un pardon. Si je dis cela, c'est parce que chaque fois qu'on découvre ces cas, la

[*Texte*]

this because in every case where these things are found out the man may have received a free pardon, the man may have received a conditional pardon, or he may have received the Royal Prerogative of Mercy, and surely it is up to the applicant for the job to explain away the situation which is adverse to his character. I cannot understand this argument. I cannot see why you can wipe out completely and obliterate from all public knowledge, not the conviction but what the man did and was proven beyond a reasonable doubt to have done, be it rape, murder, theft, or whatever it was. How can you say: No longer shall the public know about this.

Professor Ryan: I think, sir, that the reason the employers are interested in these things is that they start with the assumption that a former convict is not trustworthy and you would let him explain that to his prospective employer, whether it was six years before or sixteen. I think that is a self-fulfilling prophesy. If I got out of jail and knew that this was the attitude of the public, that the machinery existed for this to be known, wherever I applied for a job, then I would not reform either, and I think our whole system of corrections and penology, and the idea of rehabilitation, once this data business really gets control, as it seems to be doing, is going to be an exercise in futility. We will live in a goldfish bowl and man will never forget. Men will never be able to shake this, and they should be able to.

• 2115

Mr. Hogarth: The fact of the matter is that no matter what we do in life, if we end up in the criminal or civil courts, or in any other embarrassing situation, are we not plagued with it? Or, alternatively, we bear it as a medal.

Professor Ryan: That is using the thing to justify itself. It begs the question: Should we be plagued with it? I think we should not be. I think there comes a time when you can say "stop".

Mr. Hogarth: Yes, but how can the legislature say stop? How can we, as a legislative body, say that no longer shall this be public knowledge—and this is exactly what you are asking. Now we can restrict and we do restrict, and I think the RCMP when giving evidence will say how strictly they restrict revealing anybody's particular criminal record. I think we will hear such evidence before this Committee. I am not the least bit concerned about the parliamentary procedure of controlling federal government agencies in

[*Interprétation*]

personne a pu être graciée ou elle a pu obtenir un pardon conditionnel, ou encore elle a peut-être bénéficié du privilège royal de grâce et il appartient certainement au requérant d'effacer par une explication ce qui peut nuire à sa réputation. Je ne comprends pas cet argument. Je ne vois pas comment vous pouvez effacer tout à fait non pas la condamnation, mais ce que cet homme a réellement fait et dont la preuve a été établie, que ce soit un viol, un meurtre ou un vol. Pourquoi voulez-vous cacher cela au public?

M. Ryan: C'est parce que l'employeur part du principe qu'on ne doit pas se fier à quelqu'un qui a été condamné. Vous voudrez qu'il aille en parler à son employeur, peu importe que cela ait eu lieu il y a six ans ou 16 ans. Si je sortais de prison et que je connaissais l'attitude du public sachant que tout est conçu pour que mon délit soit porté à la connaissance de tous, partout où je postule un emploi, je ne chercherais sûrement pas à m'amender. Je crois que tout notre système de correctifs et l'idée même de réhabilitation, lorsqu'on peut obtenir tous les renseignements qu'on veut comme à présent, ne serviront à rien. Nous vivons en vase clos; autrement dit, l'homme ne peut n'en oublier. Il devrait pouvoir faire table rase et ce n'est pas le cas.

M. Hogarth: Le fait est que, quelle que soit l'exemplarité de notre vie, si nous finissons devant un tribunal devons-nous en être accablés pour le reste de nos jours. Ou, inversement, nous portons cela comme une médaille.

M. Ryan: Devons-nous en être accablés pour le reste de nos jours? Je pense que non. Il y a un moment où l'on doit pouvoir dire cela suffit».

M. Hogarth: Oui, mais comment un corps législatif peut-il dire «cela suffit». Comment pouvons-nous dire que cela ne doit plus être porté à la connaissance de tous et c'est précisément ce que vous demandez. Nous pouvons imposer des restrictions et c'est d'ailleurs ce que nous faisons puisque la police royale refuse de divulguer à n'importe qui le contenu du casier judiciaire d'une personne. Le Comité en aura la preuve. Je ne me soucie guère des organismes du gouvernement fédéral pour ce qui est de la divulgation des

[*Text*]

revealing criminal records, because they are very jealous of it, but I am concerned about the suggestions that have come from you and from others in the Committee that some great magic power is going to be given to this Parliament to wipe out what is more than often just common knowledge in the community. And it appears to me that the best we can do—the best we can do—is offer the man after an appropriate time a certificate of good behaviour, coupled with the pardon set forth in Clause 5. I do not see how we can go further from a practical point of view.

Professor Ryan: There is a great magic power in this Parliament, sir, and I think it is called moral leadership. I think this is what can be effected by legislation that is designed really to help that man when he needs it.

Mr. Hogarth: It was Spinoza who said never try and legislate in the field of human morals. I am not too sure he was not dead right.

Mr. Gilbert interjected something about the *just society*. I am not too sure that it is exactly unjust. Justice is a very balanced thing.

The next thing I would like to inquire about is the use of these records. You will recall that under the provisions of the habitual criminal proceedings in the Criminal Code it is necessary for the Crown to establish, as I recall the provisions, that the accused was convicted of three indictable offences since the age of eighteen for which he could be sentenced to imprisonment for five years. Now it may be that during the period of time after the first conviction the accused spent a considerable amount of time on good behaviour and received a pardon for the first conviction, but after that he continued to lead a life of crime and now he faces the court as an habitual criminal. Is it your suggestion that the earliest record for which he has been pardoned could not be introduced in evidence to prove that he was convicted of an indictable offence?

Professor Ryan: No, it is not. I believe I made the point to Mr. Robinson that it does not bother me at all to see that revived on the basis that the prediction that the man is rehabilitated himself, based on five year's good behaviour, turned out to be wrong. I think that Clause 7 of Bill C-5 covers the situation quite well, where it is established that the person is no longer of good character, which I assume that two subsequent indictable offences would establish, and the first pardon or ceiling simply would vanish.

[*Interpretation*]

casiers judiciaires, car ils les tiennent bien secrets, mais ce qui me préoccupe, c'est la suggestion que vous avez fai e en même temps que d'autres membres du Comité, à savoir que le Parlement aura le pouvoir magique de faire disparaître ce qui, très souvent, est bien connu de tout le monde. Il me semble que la meilleure chose à faire est de donner un certificat de bonne conduite après un certain temps de probation, accompagné d'un pardon, tel que décrit par l'article (5). Je ne vois pas comment nous pourrions aller plus loin.

M. Ryan: Le Parlement est en effet doté d'un pouvoir magique, c'est ce qu'on appelle la direction morale. Et c'est la fonction qu'une législation devrait s'appliquer de mettre en œuvre pour aider celui qui en a besoin.

M. Hogarth: Spinoz a dit qu'il ne fallait jamais essayer de légiférer en matière de morale. Et je crois bien qu'il avait pertinemment raison.

Monsieur Gilbert a parlé de la société juste. Je ne suis pas certain que la société soit injuste. La justice est une chose bien équilibrée.

Je voudrais maintenant poser une question au sujet de l'utilisation de ces dossiers. Vous savez qu'aux termes du Code criminel, la Couronne doit prouver que l'accusé a été inculpé par trois fois depuis l'âge de 18 ans d'un acte criminel qui aurait pu conduire à un emprisonnement de 5 ans. Il se peut qu'après la première inculpation, l'accusé se soit bien conduit et qu'il ait reçu un pardon. Par la suite, il a récidivé, il doit affronter le tribunal comme n'importe quel criminel. Pensez-vous qu'il faille faire abstraction, au moment de l'instruction, du délit antérieur pour lequel un pardon a été accordé et qu'on ne doive pas en tenir compte?

M. Ryan: Non, pas du tout. J'ai déjà expliqué à M. Robinson que cela n'a pas d'importance du moment que la personne ne s'est pas vraiment amendée au bout de cinq ans. Je pense que l'article 7 du Bill C-5 explique très bien la situation d'une personne qui n'est pas fiable, ce que deux actes criminels mettraient en évidence. Le premier pardon n'aurait plus aucune valeur.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: So you agree with that?

Professor Ryan: Yes.

Mr. Hogarth: I am sorry, but I misunderstood your answer to my friend.

I have nothing further.

The Chairman: Mr. Sullivan, then Mr. McCleave.

• 2120

Mr. Sullivan: Professor Ryan, I have a very simple and short question. Assuming that you wanted a bill drawn up in such a way that nobody could find out about an offence a person had committed, what do you suggest we could add to this statute to accomplish the following: that this would not appear on a credit report; it would not appear on an insurance application; no employer could ask for it; no bonding company could ask for it; and you could not be cross-examined in court on it.

Professor Ryan: For bonding, I think it should be much like federal bonding, for example where NHA mortgages are guaranteed by the government. For employment, I would suggest the use of the question, "Have you ever been convicted of an offence which has not been pardoned?"

Mr. Sullivan: Professor, I do not mean to interrupt you, but in relation to the employer would you make it an offence if he asked, "Have you been convicted"? There is nothing in here that says he cannot, is there?

Professor Ryan: I think the Minister pointed out that if you set out in a statute a certain procedure that must be followed, then Section 107 of the Code would make that an offence if no offence is specified in the Act.

With respect to military service, it may be that there should be a federal employment act that deals with this particular aspect. All persons who apply to the federal government and whose records have been sealed shall be placed in the same position as those people who have never been convicted of a criminal offence. I do not know if that can go in this bill, sir, but I think it might be considered by the Committee as something which should happen if all the things that should happen in this type of legislation are going to be implemented.

With respect to credit and insurance, they go together with the data companies that col-

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Vous êtes donc d'accord avec cela.

M. Ryan: Oui.

M. Hogarth: Excusez-moi, j'avais mal compris la réponse que vous avez donnée à la question de mon ami.

Je n'ai rien d'autre à ajouter.

Le président: Monsieur Sullivan, puis monsieur McCleave.

M. Sullivan: Ma question, monsieur Ryan, est très brève et très simple. En supposant qu'un Bill empêche à quiconque de savoir qu'une personne a commis un délit, que pensez-vous qu'il faudrait ajouter pour parvenir à ce qui suit: ce délit n'apparaîtrait pas sur un rapport financier, ni sur une demande d'assurance; aucun employeur ne pourrait poser de question à ce sujet ni les compagnies de sûreté et cela ne pourrait servir à un contre-interrogatoire.

M. Ryan: Pour ce qui est des compagnies de Sûreté, ce doit être la même chose que sur le plan fédéral lorsque, par exemple, des hypothèques de la loi nationale de l'habitation sont garanties par le gouvernement. Lorsqu'une personne postule un emploi, je suggère qu'on lui pose la question: «Avez-vous été condamné pour un délit qui n'a pas fait l'objet d'un pardon?»

M. Sullivan: Je ne voudrais pas vous interrompre, mais si un employeur demande «avez-vous déjà été condamné?» Est-ce considéré comme un délit? Rien ici ne l'empêche de le faire?

M. Ryan: Je pense que le ministre a signalé que si vous établissez une certaine disposition dans la loi, l'article 107 du Code en fait une infraction même s'il n'en est pas fait mention.

Il devrait y avoir une loi concernant l'emploi au niveau du gouvernement fédéral pour régir tout ce qui a trait au service militaire. Toutes les personnes qui font une demande d'emploi auprès de la Fonction publique et dont les dossiers ont été scellés devraient être considérées comme n'ayant jamais été coupables d'un acte criminel. Je ne sais pas si le projet de Loi peut englober cette question, mais le Comité devrait faire une étude à ce sujet.

Quant au crédit et aux assurances, ils vont de pair avec les sociétés qui recueillent ce

[*Text*]

lect this sort of information and in this instance I would put in a rule of nondisclosure after a certain period of time unless the fact that there was no pardon had been verified by the Minister or by some administrative body that would know.

With respect to professional status, I do not know whether that is within the power of Parliament. That may be provincial because most professional bodies are under provincial control, so that is one that we do not have to worry about.

Mr. Sullivan: Cross-examination in court is not covered here.

Professor Ryan: That could be covered either in the Evidence Act or in this bill under effects of pardon or effects of sealing records; that no person's character shall be subject to impeachment if his record has been sealed, and this should be effective five years after the date this legislation comes into effect. The only question that may be asked in relation to a prior conviction of a witness is, "Have you ever been convicted of an offence for which the records have not been sealed or a pardon granted?"

Mr. Sullivan: But none of the five things I mentioned are actually covered by the statute.

Professor Ryan: No, sir, they are not. Those are things that I think should be done if reintegration in the community is going to be achieved, and whether it should be accomplished by amending this Bill or by separate legislation I...

The Chairman: For the clarification of the Committee, the Solicitor General has handed me a proposed amendment which in effect would invoke the qualified question rule. I do not think we have to go into it in detail now, but perhaps it would be a good idea to go over it very briefly. This may not be in its final form; it is a draft amendment. It reads:

"General

Forms of application for employment or enrolment

8. No application form for or relating to employment in any department as defined in section 2 of the *Financial Administration Act* or by any Crown corporation as defined in Part VIII of that Act, or for or relating to enrolment in the Canadian Forces, shall contain any question that by its terms requires the applicant to disclose a conviction in respect of

[*Interpretation*]

genre de données; je suggérerais que toute divulgation soit interdite après un certain temps à moins que le ministre ou un organisme administratif déclare qu'aucun pardon n'a été accordé.

Je ne sais pas si le parlement a quelque pouvoir en ce qui a trait au statut professionnel; je crois que cette question relève des provinces. Nous n'avons donc pas à nous en soucier.

M. Sullivan: Le contre-interrogatoire en cours n'est pas inclus.

M. Ryan: Il peut faire partie de la Loi sur la preuve au Canada ou du présent projet de Loi sous la rubrique pardon ou dossiers scellés. Il devrait être interdit de s'attaquer à la réputation d'une personne si son dossier est scellé; cette mesure serait applicable cinq ans après l'entrée en vigueur de la Loi. La seule question permise en relation avec une condamnation antérieure serait la suivante: «Avez-vous déjà été trouvé coupable d'une infraction pour laquelle le dossier a été scellé ou un pardon accordé?»

M. Sullivan: Les cinq points dont j'ai parlé ne font pas partie de la loi.

M. Ryan: Non. Cependant, si l'on veut qu'il y ait réintégration au sein de la société, il faudra amender le projet de Loi ou adopter une loi, je...

Le président: Le Solliciteur général m'a remis un projet de modification qui pourrait être utile au Comité. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de l'étudier en détail dès maintenant, mais il serait peut-être bon d'y jeter un coup d'œil. Ce projet de modification se lit comme il suit:

«*Dispositions générales*

Formules de demande d'emploi ou d'enrôlement

8. Aucune formule de demande en vue d'obtenir un emploi dans un ministère ou département comme le définit l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière* ou une corporation de la Couronne comme la définit la Partie VIII de cette loi ou relative à cette demande, ou en vue d'un enrôlement dans les Forces canadiennes ou y ayant trait, ne doit contenir

[*Texte*]

which he has been granted a pardon that has not been revoked."

Mr. Hogarth: That was done long ago.

• 2125

The Chairman: I have heard a lot about the fact hat it was done long ago. All I am saying is that this is a proposal by the Solicitor General. I brought it up now because Mr. Sullivan was anxious about questions pertaining to employment and I would think that this would be discussed when we come to review the bill clause by clause. That is the only reason I brought it up.

Mr. Sullivan: It will go into the proposed Act?

The Chairman: Into the proposed Act, yes.

Mr. Hogarth: That is confirmed in the present situation with respect to federal government employees.

The Chairman: I am not sure what the present situation is. That may be the case, and if so I think it is well warranted.

Mr. Gilbert: If this gets acceptance, Mr. Chairman, we will have a brand-new bill, but it will be meaningful.

The Chairman: Mr. Sullivan?

Mr. Sullivan: Thank you, Mr. Chairman, that is all.

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: I was wondering, Mr. Chairman, in thinking about amendments to Acts, whether the application should not contain the simple question, "Have you been convicted of an offence within the last five years?" because under the terms of this bill, as I understand it, if a person has been convicted he does not get a pardon. Perhaps Professor Ryan could comment on this.

Professor Ryan: That may be a different way to achieve the same goal, sir. It may be that even if a person were convicted of an offence it would not bar a pardon within five years. I think that Mr. Hollies, or one of the members of the Minister's staff, mentioned this afternoon that a minor offence would not necessarily bar the pardon that is envisioned in this bill.

Mr. Hogarth: May I ask my friend a question? What was the question you proposed with respect to the employment form?

[*Interprétation*]

de question qui, par son libellé, exige que le postulant révèle une condamnation pour laquelle il a obtenu un pardon qui n'a pas été révoqué.»

M. Hogarth: Les dispositions existent depuis longtemps.

Le président: Cette proposition m'a été présentée par le Solliciteur général. Je l'ai mentionnée parce que M. Sullivan a soulevé cette question. Nous l'étudierons à fond quand nous reviserons le projet de Loi article par article.

M. Sullivan: Ce sera inclus dans le projet de Loi?

Le président: Oui.

M. Hogarth: La situation présente, en ce qui a trait aux employés du gouvernement fédéral, confirme la chose.

Le président: Je ne sais pas quelle est la situation actuelle dans la Fonction publique. Si c'est le cas, je pense que ça s'impose.

M. Gilbert: Si cette proposition est acceptée nous aurons un projet de Loi différent, mais plein de sens.

Le président: Monsieur Sullivan?

M. Sullivan: Merci, monsieur le président, c'est tout.

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: En ce qui concerne les modifications apportées aux lois, je me posais une question à savoir si la demande ne devrait tout simplement pas se lire comme il suit: «Avez-vous été trouvé coupable d'une infraction au cours des cinq dernières années?» En vertu du projet de Loi, une personne qui a été condamnée ne peut obtenir un pardon. M. Ryan pourrait peut-être faire quelques commentaires à ce sujet?

M. Ryan: Il s'agit peut-être d'une façon différente d'en arriver au même but. Même si une personne a été condamnée, elle peut obtenir un pardon au bout de cinq ans. Je pense que M. Hollies ou l'un des employés du ministère a dit, cet après-midi, qu'une infraction mineure ne saurait écarter la possibilité d'un pardon.

M. Hogarth: Pourrais-je poser une question? Quelle était votre question relativement aux demandes d'emploi?

[*Text*]

Mr. McCleave: I do not know. It will be in the record, but unfortunately...

Mr. Hogarth: But you cannot repeat it?

Mr. McCleave: And the record comes out rather belatedly.

Mr. Hogarth: I think I rather liked it.

Mr. McCleave: I think it was, "Have you been convicted of an offence within the last five years?"

The Chairman: That the question on the employment form would use that wording.

Mr. McCleave: That is right. That is what I intended by it, anyway. May I ask Professor Ryan another question, Mr. Chairman. Do you think that pardon should be a matter of right rather than a double screening by the National Parole Board and the Governor in Council?

Professor Ryan: Let us eliminate pardons and say that the functional effects that should happen, the reintegration, should be a matter of right, whether we call it a pardon, a certificate or a rehabilitation pardon as distinguished from all other pardons. If a check of the official records relating to criminal offences or pending trials as a result of criminal offences discloses no offences and no charges laid, then he should have the right to have all those records sealed off. I would go so far as to say that that should be a right.

If you have affirmative evidence of misbehaviour or transgression, then I think the Parole Board should take a further step and make specific inquiries, and then evaluate not only what appears on the face of the record but also any other evidence as they can ascertain about the person's character.

Mr. McCleave: Thank you very much, Professor Ryan.

Mr. Chairman and members of the Committee, I wish to apologize for not being here earlier today but I was in another committee. However, if I had been here would it have been proper for me to ask the Chairman of the National Parole Board, assuming that Mr. Street was a witness, in view of the wording of the bill, "after making proper inquiries", what sort of procedure the Board would follow. Would it be proper if I were to ask for Mr. Street's response to that?

The Chairman: I think that would be in order, Mr. McCleave.

[*Interpretation*]

M. McCleave: Je ne le sais pas. Ce sera dans le compte rendu mais...

M. Hogarth: Vous ne pouvez le répéter.

M. McCleave: Le compte rendu ne sera disponible que plus tard.

M. Hogarth: Cette suggestion était acceptable.

M. McCleave: Je crois qu'elle se lisait comme il suit: «Avez-vous été trouvé coupable d'une infraction au cours des cinq dernières années.»

Le président: Vous vouliez que la question soit ainsi formulée.

M. McCleave: Oui. J'aimerais poser une autre question à M. Ryan, monsieur le président. Est-ce qu'il pense que les pardons devraient être une question de droit plutôt qu'un choix fait par la Commission et par le Gouverneur en conseil?

M. Ryan: Ne pensons pas aux pardons, mais aux conséquences fonctionnelles; à ce moment-là, ce serait une question de droit qu'il s'agisse d'un pardon, d'un certificat ou d'un pardon accordé à la suite de réhabilitation. Si la vérification de dossiers officiels ayant trait aux délits criminels ou aux procès imminents ne manifeste aucune condamnation, alors tous ces dossiers devraient rester scellés; ce devrait être un droit.

S'il y a une violation quelconque, s'il y a preuve d'inconduite, la Commission devra faire une enquête précise et non pas simplement évaluer ce qui se trouve dans les dossiers; elle devra s'assurer du comportement de la personne en cause.

M. McCleave: Je vous remercie, monsieur Ryan.

Je m'excuse auprès des membres du Comité d'avoir été absent au début de la journée, mais je devais me présenter à un autre Comité. Si j'avais été présent, aurais-je pu demander au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles comment l'organisme compte procéder au sujet de cette partie du projet de Loi: «Après avoir fait les enquêtes nécessaires». Puis-je poser la question à M. Street?

Le président: Vous le pouvez, monsieur McCleave.

[*Texte*]

Mr. McCleave: In my opinion this is rather germane because I think it should be a matter of absolute right unless there is something that stands in the way.

The Chairman: Mr. Street, do you want to answer the question posed by Mr. McCleave on the type of inquiry you envisage upon receiving an application? Is that your question, Mr. McCleave?

Mr. McCleave: Yes, that is right, Mr. Chairman.

• 2130

Mr. Street: Yes, we had a short discussion this afternoon, Mr. McCleave, about the type of inquiry. As I said, a large portion of the inquiries are conducted by the Royal Canadian Mounted Police at our request, and also to a certain extent by our parole officers in the field. We are simply concerned with the man's reputation and character in the community. If he is living a good, honest life and working and supporting his family and there has been no trouble, then it is a pretty easy case for a pardon. If, on the other hand, we find that he is not working, he is not supporting his family, he is drunk all the time, owes a lot of money, is always in trouble and perhaps living on the fringe of criminality, and things like that, and just has done nothing to deserve a pardon, we will not recommend it.

I am not sure if I have answered your question, but if he has a good reputation, it is usually very easy to determine it because he furnishes us with references and if those are suitable references those people are consulted. So, it is easy to determine if he has a good reputation and if he has not that is usually fairly easy to determine, too.

Mr. McCleave: I grant that, Mr. Chairman, but what bothers me terribly is the person, even if he stays short of the fringe of criminal behaviour, whose associations may be bad, he may be around the tavern every night, he may not be a good provider or the like which could very well be classified as perhaps anti-social behaviour, but short of criminal behaviour and this is where I think the National Parole Board under this proposed Act would be put in a rather terrible position. It would not give a man a fighting chance. He might be drunk for the rest of his life, for example, and never have a chance to overcome the effect of a real criminal act that happened years ago.

Mr. Street: I would say that if he has any sort of a decent reputation at all and especially if it were an offence that had been committed when he was a youngster and this is 10,

[*Interprétation*]

M. McCleave: Ce devrait être une question de droit à moins que quelque chose n'intervienne.

Le président: Monsieur Street, voulez-vous répondre à la question de M. McCleave quant aux genres d'enquêtes que vous envisageriez en recevant une demande? C'est bien là votre question?

M. McCleave: C'est exact, monsieur le président.

M. Street: Oui, nous en avons discuté cet après-midi, monsieur McCleave. La plupart des enquêtes sont menées par la Gendarmerie royale du Canada à notre requête, et, dans une forte mesure, par nos propres agents des libérations conditionnelles sur le terrain. Nous nous préoccupons simplement de la réputation d'un individu au sein de la collectivité. S'il est honnête, s'il fait vivre sa famille, s'il n'a pas d'ennuis, or c'est très facile. Toutefois, si nous constatons qu'il ne travaille pas, qu'il est toujours ivre et qu'il doit beaucoup d'argent, alors, il n'a pas mérité son pardon et nous ne le recommandons pas.

Je ne sais si j'ai répondu à votre question. Il est très facile de savoir s'il a une bonne réputation, car il nous fournit des références; nous pouvons donc consulter des gens qui le connaissent. Il est également facile de savoir s'il a une mauvaise réputation.

M. McCleave: Ce qui m'inquiète, c'est qu'une personne peut avoir un comportement anormal sans être criminel; c'est à ce moment-là que la Commission se trouverait en mauvaise posture en vertu du présent projet de Loi. La personne en cause n'a aucune chance. Elle peut être continuellement ivre et ne pouvoir oublier un acte criminel commis plusieurs années auparavant.

M. Street: Si sa réputation est bonne, et s'il s'agit d'un délit commis pendant sa jeunesse, on lui donne le bénéfice du doute et on lui accorde le pardon.

[*Text*]

15 years later, we resolve the question and the doubt in favour of recommending a pardon because...

Mr. McCleave: Yes, but suppose he continues to be an old reprobate until the end of his days, but still does not commit crimes, Mr. Street?

Mr. Street: If he is the type of person such as you mentioned or such as I mentioned, I do not think he deserves a pardon and frankly we do not recommend it. Besides, if we start recommending it automatically or if it is done automatically the value of a pardon will be useless, it will be worth absolutely nothing. If he has done nothing more than grow five years older, frankly I do not think it would be worth anything and for the people who do get it, the 120 or 200 people a year who will get it, it will mean something.

Mr. McCleave: I was going to say that if one has to be on such a type of behaviour as to be out of the courts, say, for five years that this must be some kind of an incentive to people.

Mr. Street: I do not think you should get it just because you have five years of undetected crime, for instance, as they used to say, as you know, in the army. It has to be something more than that. I think he has to earn it. If this man has committed an offence against society, he has become a criminal by his own action, it seems to me. Surely we do not expect everybody to fall over backwards just because he has committed a crime, the poor boy, but if and when he deserves it, has shown that he is rehabilitated and has now become a useful citizen, I think he should be pardoned. It is an act of forgiveness. I do not think we should try or can try to legislate a fact out of existence, but if he is a decent reasonable citizen he should be given a pardon and he is. The Minister granted, as he said, 131 pardons last year—the Minister reminds me that this was 231 persons for numerous offences, some of them had two, three or more offences. A few years ago I think only 30 pardons were given, so the policy is much more liberal now than it was and I agree that it should be because I had something to do with recommending these things to the Minister, but I still think that it should have some value and it will have no value if it is granted just because the man has lived five years without getting convicted again of anything. I think they should be made to deserve it.

I also find that people use this as an excuse—inadequate, insufficient people who do not have any particular character or work

[*Interpretation*]

M. McCleave: Qu'arrive-t-il s'il continue à être un repris de justice sans commettre d'actes criminels?

M. Street: Ce genre de personne ne mérite pas de pardons et nous ne le recommandons pas. La valeur du pardon deviendra nulle si nous commençons à l'accorder automatiquement. Il ne faut, à mon avis, accorder des pardons qu'aux personnes pour lesquelles c'est essentiel seulement.

M. McCleave: S'il faut avoir une bonne conduite pendant cinq ans, c'est là une motivité.

M. Street: On ne devrait pas obtenir un pardon parce qu'on n'a pas commis de crime au cours des cinq dernières années. Les autorités devraient être plus exigeantes. Si un individu a commis une infraction, il devient criminel de son propre chef. Pour obtenir un pardon, il devrait devoir se réhabiliter et devenir un citoyen à part entière. A mon avis, il ne faut pas essayer d'appliquer une loi quand les faits n'existent pas. Cependant, quand un citoyen le mérite, il obtient son pardon. L'année dernière, le ministre a accordé 131 pardons; 231 personnes avaient toutefois fait une demande; certaines d'entre elles avaient commis deux ou trois infractions et parfois plus. Il y a quelques années, 30 pardons seulement avaient été accordés. Les autorités sont beaucoup plus libérales et c'est une bonne chose. Cependant, je crois que le pardon devrait avoir une valeur qu'il n'aura plus s'il est accordé parce qu'un individu a passé cinq ans sans commettre d'infraction; il faut le mériter.

Certaines personnes se servent du fait qu'elles ont obtenu un pardon pour ne pas travailler; les enquêtes prouvent qu'elles

[*Texte*]

record—because they cannot get a job. We find in our investigation that they do not have a very good reputation, a good work record, are using this as an excuse and they would not get a job even if they did have a pardon. On the other hand, most of the people who committed an offence 5 or 10 years ago do not want to be bothered even to ask for a pardon because if they have any ability and are honest people they do not need it, it is not causing them any trouble and the stigma of criminal records is very very much exaggerated. It only comes up, as I said, mostly when you are applying for a visa or a bond.

• 2135

Mr. McCleave: I think that is a very important area.

Mr. Street: Yes, it is.

Mr. McCleave: I thank Mr. Street for the answer and the reasons. I do not agree with them, by the way, Mr. Chairman, but it fits together in a piece. I think perhaps my first suggestion, the wording of the question, would be the incentive that might help somebody who did not want to go through the procedure that is outlined in the Bill. Thank you.

The Chairman: Mr. Ryan, a comment on Mr. Street's remarks and then Mr. Robinson.

Professor Ryan: I have comment on the remarks of Mr. Street, particularly in respect to the fact that pardon would be useless if it were granted almost automatically. Again, I think this points up a difficulty with using the concept of pardon in this area and Mr. Street envisioned 120 to 200 a year. Perhaps that figure is a little low, but I would guess that there are probably 200,000 persons convicted every year, these years, and the system that I think should be put into effect by Parliament would be something on the order of...

Mr. Hogarth: In a year?

Professor Ryan: Yes, sir, in 1966, there were 188,000 persons convicted...

Mr. Hogarth: Did this include all traffic offences?

Professor Ryan: ...under federal law, indictable or summary, not traffic provincially.

Mr. Hogarth: Excepting code traffic.

Professor Ryan: Yes. I would think that rather than 120 to 200 a year Parliament

[*Interprétation*]

n'ont pas une bonne réputation et qu'elles ne travailleraient pas même si elles n'avaient jamais eu de démêlés avec la justice. La plupart des gens qui ont commis une infraction il y a cinq ou dix ans ne demandent même pas de pardon; ils sont honnêtes et n'en ont pas besoin. Le pardon est véritablement nécessaire pour obtenir un visa et autres choses du genre.

M. McCleave: Je crois que c'est très important.

M. Street: En effet.

M. McCleave: Je remercie M. Street de sa réponse et des raisons qu'il a invoquées. Je ne suis pas de son avis, mais ce qu'il a dit est logique. Ma première suggestion, l'énoncé de la question, pourrait, je crois, motiver ceux qui ne veulent pas faire face à la façon de procéder du projet de loi. Merci.

Le président: Monsieur Ryan, avez-vous des commentaires? Ce sera ensuite le tour de M. Robinson.

M. Ryan: J'aimerais faire quelques remarques en ce qui a trait au fait que le pardon serait inutile s'il était accordé presque automatiquement. C'est là, je crois, une des difficultés que pose le mot pardon dans ce domaine. M. Street prévoit de 120 à 200 pardons tous les ans. C'est très peu quand 200,000 personnes par année sont condamnées. Je crois que le Parlement devrait instauré...

M. Hogarth: Tous les ans?

M. Ryan: Oui; 188,000 personnes ont été condamnées en 1966...

M. Hogarth: Ce chiffre comprend-il les infractions au Code de la route?

M. Ryan: ... en vertu de la loi fédérale.

M. Hogarth: Sans compter les infractions de la route.

M. Ryan: Oui. Il faut songer à accorder environ 100,000 pardons par an.

[*Text*]

should be thinking more of 100,000 a year. That, I think, shows a polarization...

Mr. McCleave: That would be too much for the National Parole Board or the Minister to cope with assuming they all asked...

Professor Ryan: Under the investigative procedure it probably would be. Under a records check if there were no offences and no pending charges then it would probably be quite workable, but if we really are out to do some substantial good then you have to think in terms of hundreds of thousands of persons who have been punished who will no longer be punished by society. This is not a question of deserving or undeserving, it is a question of have you accomplished, since you have been punished, the same minimum norms that are imposed on the rest of us in order to avoid being punished. That is, you have not transgressed the criminal law. The status of a former offender is not in itself a moral defect and should not impose any burden on him to prove affirmatively that he is something better than I am. I think that a simple check of the records should suffice to seal the records and perhaps we should not talk about pardon because, as the Chairman of the Parole Board has shown you, there is a difference between what you have to do to get a pardon and what you should have to do in order to have society administratively turn off the taps of information that tend to discredit you in the eyes of your employer and your neighbours. It is a different thing and perhaps pardon is the wrong. .

• 2140

Mr. Street: Mr. Chairman, I would like to correct a possible misunderstanding I may have created. Since I have been connected with the investigation and recommendation of pardons which is in the last 10 years—in 1960 when we first started it there were only 5 pardons granted and I felt very strongly that they should be granted much more freely than they were prior to the time I was concerned with it—they have gone from 5 in 1960 up to 131 last year. This is the Minister's discretion and the Minister that we have now and the one before him did agree with the more liberal policy, but we did not always have this much luck. I feel very strongly that this should be increased.

I did not mean to suggest there should only be 130 or 200 a year. I expect if this Bill passes there will be a great many more. Last year, for instance, we received only 290 applications. Out of those we recommended 120, almost one-half of them, and only turned back 75, so I agree that there should be very

[*Interpretation*]

M. McCleave: La Commission nationale des libérations conditionnelles et le ministre ne pourraient s'occuper de tous ces cas si...

M. Ryan: En vertu de notre système d'enquête ce serait trop mais si l'on examinait tous les dossiers et qu'on n'y trouvait pas d'infraction, ce serait beaucoup plus facile. Si nous voulons faire un travail concret, il faudrait accorder un pardon à des centaines de milliers de personnes qui, ainsi, n'auraient plus de dettes envers la société. Il faut apprendre à se conformer à certaines normes pour ne pas être puni. Il suffirait d'étudier un dossier pour le sceller. Le pardon ne devrait peut-être pas exister; en effet, il y a une différence entre l'obtention d'un pardon et ce qu'il faut faire pour que la société oublie que vous avez déjà commis une infraction.

M. Street: J'ai peut-être créé un malentendu; j'aimerais le corriger. Je m'occupe de la question des pardons depuis 1960; à cette époque-là, on n'accordait que cinq pardons par année. L'an dernier, on en a accordé 131; c'est le ministre qui décide; celui que nous avons présentement de même que celui qui l'a précédé sont assez libéraux. Il faudrait accorder plus de pardons.

Je n'ai jamais voulu qu'il n'y ait que 130 ou 200 pardons d'accordés chaque année. Si le projet de loi est accepté, il y aura certainement une hausse. L'an dernier, nous avons reçu 290 demandes. Nous en avons recommandé 120; 75 seulement ont obtenu un pardon; ce n'est pas suffisant.

[*Texte*]

liberal use made of the idea of pardoning people.

I hope I did not give you the impression, Mr. McCleave, as I may have given Professor Ryan that I think it should not be. I think it should be greatly extended. I just simply said it was 131 compared to 5 only 10 years ago when I first became concerned with this. I think they should be granted very freely, indeed. I just do not think it should be done automatically. I think there should be some reasonable inquiry to indicate that the man deserves it. I do not mean to suggest he should be a pillar of society. All I want is for him not be involved in crime, to be working and supporting his family.

Mr. McCleave: Thank you. Mr. Chairman, perhaps as Mr. Street did direct a remark at me, my attitude is still that it should be something earned automatically after a period of time so that it would reach perhaps what Professor Ryan has described in the 100,000 or whatever it is large figures. This was the aim towards which I personally am inclined.

The Chairman: Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I wonder if I could ask Mr. Street, of the 131 pardons that were granted last year, how many were free pardons, how many were conditional and how many were Royal Prerogative?

Mr. Street: They were all ordinary pardons, Mr. Gilbert. I am only speaking of ordinary pardons. A free pardon, as Mr. Hogarth mentioned, is a very rare occurrence and is a complete recognition of innocence. These were all ordinary pardons, the type of pardons we are talking about in this Bill which is really an act of forgiveness or recognition that the person who receives it has become rehabilitated, is a reputable citizen and deserves this measure of...

Mr. Gilbert: Mr. Hogarth indicated three, the free, the...

Mr. Street: Three free pardons last year?

Mr. Gilbert: No. The three types of pardons: the free, the ordinary and the conditional.

Mr. McIlraith: No. And the one under the Bill.

Mr. Hogarth: There are actually four. The first is Section 6.55.1 which is:

> Her Majesty may extend the royal mercy to a person who is sentenced to imprison-

[*Interprétation*]

J'espère que vous n'avez pas pensé que je suis contre le fait d'accorder des pardons. Je ne voudrais tout simplement pas que ce soit automatique. L'enquête doit prouver que l'individu le mérite. Ce dernier doit vivre convenablement en travaillant et en faisant vivre sa famille.

M. McCleave: Je crois et je suis encore convaincu que ce pardon devrait être accordé automatiquement après un certain temps. M. Ryan a parlé d'un chiffre de cent mille et c'est là l'objectif que je vise personnellement.

Le président: Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Ma question s'adresse à M. Street. Sur les 131 pardons accordés l'année dernière, combien d'entre eux étaient des pardons conditionnels et combien étaient de prérogative royale?

M. Street: Il s'agissait de pardons ordinaires. Comme l'a mentionné M. Hogarth, une grâce est très rarement accordée et elle est une reconnaissance entière de l'innocence. C'étaient tous des pardons ordinaires, le genre de pardon dont nous parlons dans le présent bill. Il s'agit vraiment d'un acte de pardon ou de reconnaissance par lequel la personne qui l'obtient devient réhabilitée et, en conséquence, un citoyen ayant bonne réputation.

M. Gilbert: M. Hogarth a parlé de trois pardons, la grâce, le...

M. Street: On a accordé trois grâces l'an dernier?

M. Gilbert: Non. Les trois genres de pardon sont: la grâce, le pardon ordinaire et le conditionnel.

M. McIlraith: Non. Et celui dont parle le bill.

M. Hogarth: Il y en a réellement quatre. Le premier se trouve à l'article 6.55.1 et se lit comme suit:

> Sa Majesté peut accorder la clémence royale à une personne condamnée à l'em-

[*Text*]

ment under the authority of an act of the Parliament of Canada.

That is the prerogative, it rests entirely with Her Majesty. Then under Section 6.55.2 you have a free pardon which is the one where they acknowledge his innocence from the commencement; and then the conditional pardon. And then the fourth type really which is the type we have in this Bill. I use three because I do not think that the Royal Prerogative of Mercy is a pardon in the true sense. I do not really know that it has ever been exercised in Canada. I have never heard of it. I think it is a hangover from the older Criminal Code.

Mr. Gilbert: What you are saying is that the conditional pardon and the ordinary pardon are the same.

Mr. Hogarth: Yes, conditional pardon...

Mr. Street: Really, they are. Actually the Criminal Code in Section 6.55 and so on, does not really mention the word ordinary pardon. The word ordinary pardon has grown up as a matter of practice. It is a form, as Mr. Hogarth says of the conditional pardon and it is an act of forgiveness. A free pardon as I said is complete recognition of innocence: the person did not commit the offence for which he was convicted, which is, as you can understand, quite rare.

This is a form, as Mr. Hogarth pointed out, of conditional pardon but the word ordinary pardon is really not mentioned. That has become a matter of practice over 30 years in the Department of Justice and our department.

The Chairman: Mr. Street, have you ever checked into what happens with these certificates of pardon one is granted? Do they use them to get employment or is it just a relief from the psychological stigma of having a record? What do they actually do with a certificate?

Mr. Street: I think they hide them, because if you and I had a pardon we would not be going around showing it to anybody. This just simply shows that we were once criminals, that we were convicted on an offence. I really think the only useful thing is when it comes to the problem of getting a visa. It gives them an arguing point with the American authorities: "Yes, I was convicted but I have now been investigated and I have now got a pardon." It does help with a bonding company too. He says: "You say, yes, I was convicted but I got this pardon." So it is of some use to that for him; and that is the real only prob-

[*Interpretation*]

prisonnement en vertu d'une loi du Parlement du Canada.

C'est là une prérogative qui dépend entièrement de Sa Majesté. En vertu de l'article 6.55.2, on accorde une grâce lorsque l'on reconnaît l'innocence de l'accusé depuis le commencement; il y a ensuite le pardon conditionnel; et puis, le quatrième genre dont il s'agit dans ce bill. Nous nous servons de trois pardons parce que, à mon avis, la prérogative royale en faveur de la clémence n'est pas un pardon dans le vrai sens du mot. J'ignore si elle a déjà été pratiquée au Canada. A mon avis, c'est un reliquat de l'ancien code criminel.

M. Gilbert: Vous dites que le pardon conditionnel et le pardon ordinaire sont les mêmes.

M. Hogarth: En effet, le pardon conditionnel...

M. Street: Ils le sont vraiment. Le Code criminel ne parle pas de pardon ordinaire à l'article 6.55. Cette appellation a été créée par la jurisprudence. C'est un acte de pardon justement, qui reconnaît l'innocence de l'intéressé.

C'est devenu une question de jurisprudence depuis au delà de 30 ans au sein du ministère de la Justice et de notre ministère.

Le président: Monsieur Street, avez-vous jamais vérifié ce qui arrive au sujet de ces certificats de pardon lorsqu'ils sont accordés? Est-ce qu'on s'en sert pour obtenir un emploi, ou est-ce que c'est plutôt une source de soulagement psychologique? Qu'est-ce qu'on en fait de ces certificats?

M. Street: Je crois qu'on les cache, car quelqu'un qui obtient un pardon, ne désire pas le montrer à tout le monde. Ça prouve au fond qu'on a commis un crime. La seule utilité est de leur permettre d'obtenir un visa, s'il y a lieu. Cela les aide quand ils s'adressent aux autorités américaines. C'est très utile pour une compagnie de garantie, car c'est le vrai problème au fond, quand l'employeur sait qu'il a été reconnu coupable. Il peut dire «oui j'ai été condamné mais j'ai mon pardon», mais ce n'est pas quelque chose qu'on affiche. Personne n'est fier d'avoir commis une infraction.

[*Texte*]

lem he has. If an employer does find out about the fact he was convicted he can say: "Yes, I was convicted, but I now have a pardon". And it is some help to him. But he certainly do not publicize it, because nobody is very proud of the fact that he has been convicted of an offence and wants to show it. And that is what the pardon would be doing.

• 2145

Mr. Hogarth: That is the reason why we do not have many applications compared to the number of convictions: the people applying for them are people who have to have evidence of a pardon in order to get a visa or some particular thing they want. But people who do not actually have to have such evidence of pardon are not applying for it.

Mr. Street: I think that is true to a large extent, Mr. Hogarth, but most people are able to overcome the effects themselves and do not really run into any problem. If a man is a skilled tradesman and he has a good job, or he has ability, his employer does not care if he was convicted or not. But if he wants a job as a police officer, for instance in the Province of Quebec, he has real trouble with this.

The Chairman: In other words, the policy of issuing pardons to date has not had a far-flung beneficial effect on most people who have been convicted?

Mr. Street: Oh, I think it has on the people who wanted them...

The Chairman: Yes, but the number who applied.

Mr. Street: ...and those who needed them got them.

The Chairman: Yes, but the number who apply would indicate that very few feel that they are of any real, immediate specific benefit.

Mr. Street: No, I would say the other way around, Mr. Tolmie. Those who applied and thought there was a benefit got it, but those who applied did not apply because they did not really need them. They were not troubled with this.

Mr. Hogarth: They did not want to muddy the waters.

Mr. Street: No. I think that is true too, they do not want to bring it up, but they had no particular reason to. A man may be 45 years old now and he may have been convicted when he was a kid as some of them were, and they are the people who deserve relief.

[*Interprétation*]

M. Hogarth: C'est pour cela qu'on ne reçoit pas beaucoup de demandes par rapport au nombre de condamnations. Ceux qui en font la demande sont surtout ceux qui ont besoin d'une preuve de pardon pour obtenir un visa vu autre chose. Ceux qui n'ont pas besoin de tels documents n'en font pas la demande.

M. Street: C'est vrai au sens large, monsieur Hogarth, mais la plupart des gens peuvent surmonter eux-mêmes les obstacles et ne rencontrent aucun problème. Si un homme est ouvrier spécialisé et a un bon emploi, son employeur ne tient pas compte du fait qu'il ait été condamné ou non. S'il veut devenir policier, dans la province de Québec par exemple, cela devient un vrai handicap.

Le président: Donc, la politique d'accorder ces pardons n'a pas eu des effets très avantageux pour ceux qui ont été condamnés?

M. Street: Pour ceux qui le voulaient, oui...

Le président: Oui, mais combien en ont fait la demande?

M. Street: ...et ceux qui en avaient besoin les ont obtenues.

Le président: Mais, il y a très peu de gens qui accordent une valeur très spécifique à ces pardons.

M. Street: Au contaire, ceux qui en font la demande en voient la valeur. Mais ceux qui n'en font pas la demande n'en ont pas besoin.

M. Hogarth: Ils ne veulent pas brouiller les cartes.

M. Street: Ils n'ont aucune raison. Celui qui, rendu à 45 ans, a été condamné pendant son enfance, ça le gêne très peu. Il y en a qui demandent le pardon pour la forme, mais qui n'ont pas été ennuyés pendant ces 20, 30 ou 40 ans.

[*Text*]

But for some, it does not trouble them. Every now and then some older person will write in and say: "I have not been troubled, but just for the sake of having a clear record I would like to have a pardon". So he gets a pardon. But he has not been troubled with it all these 20, 30 and 40 years.

The Chairman: If a Bill of this nature passes which in effect grants a pardon with the accompanying sealing of the criminal record with, we hope, a qualified question as to employment, you would expect there should be a larger number of applicants, because it will have a functional beneficial effect on the applicant.

Mr. Street: I think so, Mr. Tolmie, yes. And as soon as this Bill passes there will be a great many more people applying. In fact, every time it comes up in this Committee and the press prints it and it gets a little more publicity, a few more people think of it, we get flooded again and then it quietens down. When this Bill is passed and becomes law I think there will be a substantial increase in people applying for this relief that is provided for in this Bill.

The Chairman: Any further questions? Mr. McCleave.

Mr. Hogarth: I have a practical question.

Mr. McCleave: May I ask Mr. Street, if one were making an application for a pardon after being out say for five years, and with the investigation that has to be carried out by the National Parole Board and presumably the Royal Canadian Mounted Police or whatever agency you use, would that not tend to revive the notoriety of the offence which certainly would have happened five years at least before, but may have happened many, many years before that.

Mr. Street: Not in all cases, Mr. McCleave, because the police do not do an investigation in all cases. In some cases, as I indicated this afternoon, it is not necessary to make much or any investigation because the facts of the case are so well known and the references he supplied provide us with all the information we need, especially if it is a fairly minor offence. In the first place, they do not do all the investigations and the other thing is that there is a possibility of it being stirred up again.

So far as possible, and this is possible in almost all cases, the investigation is done very discreetly so that people are not alerted to it. Some people are a little worried about the fact that other people may find out, but if

[*Interpretation*]

Le président: Si ce Bill est adopté, et qu'il a pour effet d'accorder un pardon et la mise sous scellés du dossier criminel et, nous l'espérons, une qualification pour un emploi, vous vous attendrez à un plus grand nombre de demande, parce qu'il y aura un effet bénéfique pour le demandeur.

M. Street: Je le crois, monsieur Tolmie. Aussitôt qu'il sera adopté, il y aura beaucoup plus de demandes. De fait, chaque fois qu'on en parle au Comité, il se fait un peu plus de publicité, à cet égard puis le calme renait. Si ce bill est adopté il y aura une augmentation très nette des demandes de pardons.

Le président: D'autres questions? Monsieur McCleave.

M. Hogarth: J'ai une question d'ordre pratique.

M. McCleave: Monsieur Street, si on fait une demande de pardon après une période de 5 ans, comme l'enquête doit être faite par la Commission nationale des libérations conditionnelles et par la Gendarmerie royale du Canada ou par quelqu'agence que ce soit, est-ce que ça ne ranime pas la mauvaise réputation de la personne dont le délit remonte à plusieurs années?

M. Street: Pas dans tous les cas, monsieur McCleave, car la police ne fait pas toujours enquête. Comme je l'ai indiqué cet après-midi, très peu d'enquêtes sont nécessaires car on connaît assez bien les faits, d'après les références fournies par l'intéressé, surtout s'il s'agit d'un délit mineur. On ne fait pas une enquête approfondie, mais il se peut certainement qu'on ranime ces faits.

Autant qu'il est possible, et ça l'est dans la plupart des cas, l'enquête est faite très discrètement pour que personne ne soit pas mis au courant de ce qui arrive. Il y en a qui se préoccupent de ce qui viendra aux oreilles du

[*Texte*]

the police or our people who are doing it are as discreet as they possibly can be, other people are not told. Every now and then a man will give us a reference but would say: "Do not tell him I was convicted, but you can use him as a reference as to my working ability and my work record." So the employer, if that is who he is, may be approached, but the fact that he had had a previous conviction would not be mentioned. It is done fairly discreetly and I do not know of any case where a man was embarrassed because the investigation revealed that he had a record which was not known before.

• 2150

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I have a supplementary, because there has been much said about the sealing of records. I am somewhat concerned with Clause 6 of the Bill:

> (2) Any record of a conviction in respect of which a pardon has been granted that is in the custody of the Commissioner or of any department or agency of the Government of Canada shall be kept...

That is fine so far as we have federal control and I am not too sure that I disagree with the concept of the sealing of records. I was just thinking of the number of places where a criminal record appears and what really you have to effectively seal in order to seal a criminal record.

You have the court record in the first instance. In the Agostino Case on a habeas corpus application they use nothing more than the entry in the court journal that the man was convicted to prove the conviction.

So that you have several court records on the first level. You have the entry in the daily journal of the courts, then the court docket or file, you might well have a third record that is kept separate and apart from these first two that I have mentioned. Then you have three, four or even five levels of courts to deal with. You have the juvenile court perhaps and I do not think we are going to be faced with that problem, because I think those records can be dealt with. You have the Magistrate's level; you have the County Court level; you have the district court, Queen's Bench, King's Bench or Superior Court level of the province; you have the Court of Appeal levels; you have the Supreme Court of Canada level—all these people might well have records of the conviction.

[*Interprétation*]

public, mais la police se comporte aussi discrètement que possible pour que personne ne connaisse les faits. On parle de références de temps à autre; quelqu'un communique avec nous en nous disant de ne pas révéler qu'il a été condamné, mais de parler plutôt de sa compétence, ce que nous faisons. Je ne connais pas de cas où quelqu'un a été gêné en raison d'une telle enquête qui se fait discrètement.

M. Hogarth: Une question supplémentaire. On a beaucoup parlé de l'avantage de la mise sous scellés des dossiers. Je m'intéresse particulièrement à l'article 6 du bill:

> (2) Tout dossier ou relevé d'une condamnation à l'égard de laquelle un pardon a été accordé, que conserve le commissaire ou un ministère ou organisme du gouvernement du Canada, ne doit pas être classé...

...ça va très bien dans le domaine où on a un contrôle fédéral mais je me demandais si je devais approuver l'idée de la mise sous scellés. Je pense aux nombreux endroits où le dossier criminel paraît et ce que nous devons effectivement sceller pour fermer un dossier criminel.

Il y a le registre du tribunal de première instance. Dans le cas d'Agostino, dans le cas d'une demande d'*habeas corpus*, on ne fait qu'une inscription dans le journal de la cour à savoir que la personne a été reconnue coupable afin de prouver la culpabilité.

Il y a les fiches quotidiennes du tribunal, un rôle des dossiers du tribunal ou peut-être une troisième fiche, puis il y a également 3 ou 5 niveaux judiciaires; la cour juvénile et je ne crois pas que cela va nous embêter beaucoup. Ensuite, il y a la cour du magistrat et la cour de comté; puis la Cour de district, la Cour du banc de la reine, la Cour du banc du roi ou la Cour supérieure du Québec; il y a ensuite la Cour d'appel, la Cour suprême du Canada, alors tous ces tribunaux pourraient avoir des dossiers de la condamnation.

[*Text*]

You then get into police records. You have the local police who arrested the man. They might well have a record of his subsequent conviction coming back to him from the police force that they turned him over to on the warrant they arrested him on. Or any one or more number of detachments of one police force, particularly with the gazetting of criminal records. If you notice the number of police cards that come out with a photograph of the accused, his conviction, the fact that he was convicted, what he was sentenced to so that they can keep indices, several types of records kept in the individual police forces at the local level.

In addition to that you have the fact that in my local community, for instance, in the local municipal police force, all the records are kept on one file docket and you would have to destroy part of that file docket. They are all entered one after the other. Then you get into the subdivision records; then you get into the central crime index records in Ottawa; then you get into the situation with regard to prison records, the fact that every time a man is transferred from one prison to another—entered into a prison—his record is recorded. Then you get into the international records. The fact that he might have been reported as convicted to the American authorities or the British authorities.

Apart from all the official records, then you have newspaper records and when it comes to sealing a criminal record, in order to make sure that no one can get at it, you are going to have an awful lot of documentation in this country to deal with if you want to do it effectively.

The Chairman: I think we should adjourn very shortly. Mr. Robinson has a question I believe and then we will adjourn.

Mr. Robinson: I thought you had forgotten all about me.

The Chairman: Oh, no, I would not forget about you, Mr. Robinson. We will be on this for a number of days or perhaps weeks.

Mr. Robinson: Perhaps we should call it 10 o'clock.

The Chairman: We will now adjourn until 3.30 tomorrow afternoon when we will have a member of the RCMP before the Committee to give us some information on the actual mechanics of taking records.

An hon. Member: Will Mr. Street be back?

[*Interpretation*]

Il y a ensuite les dossiers de la police locale qui a fait l'arrestation et qui pourrait avoir des détails sur la condamnation subséquente, détails que lui transmet la force policière à la suite d'un mandat d'arrestation. Et puis, dans une même force policière, il pourrait y avoir divers détachements qui aient des registres et dont on peut photographier les détails de la condamnation, de la peine, etc. Il y a toutes sortes de dossiers gardés par la police au niveau local.

Comme dans la circonscription où j'habite, la police municipale garde des dossiers sur une seule feuille, il faudrait détruire toute la feuille pour n'en éliminer qu'une seule partie. Tous les faits sont inscrits l'un à la suite de l'autre. Nous en arrivons alors aux dossiers de la subdivision; il y a également la centrale des dossiers criminels à Ottawa; il y a divers dossiers des prisons où, lorsqu'un individu est transféré d'une prison à une autre, on en prend note. Il y a les registres internationaux. Les autorités américaines pourraient être mises au courant, tout comme les autorités britanniques, de la condamnation de tel individu.

A part tous les registres officiels, il y a tous les reportages des journaux, et alors, pour cacher un dossier criminel, il faudrait s'attaquer à beaucoup de documents dans ce pays, si vous tenez à être efficace.

Le président: Je crois qu'on devrait ajourner. M. Robinson a une question à poser et ensuite nous ajournerons.

M. Robinson: Je pensais que vous m'aviez oublié.

Le président: Non, je ne vous ai pas oublié. Ca va durer plusieurs jours, plusieurs semaines peut-être.

M. Robinson: On devrait peut-être ajourner jusqu'à 10 heures demain.

Le président: Alors, nous levons la séance jusqu'à 3h30 demain après-midi, et il y aura un membre de la Gendarmerie Royale qui comparaîtra pour nous renseigner sur les mécanismes du maintien des dossiers.

Une voix: M. Street sera-t-il de retour?

[*Texte*]

The Chairman: Oh, yes, he will be back. I do not know about tomorrow, but he will be back. Will you be here tomorrow, Mr. Street? I think we will have the RCMP tomorrow, but certainly Mr. Street and Mr. McIlraith will be back.

[*Interprétation*]

Le président: Il sera sûrement de retour. Je l'ignore s'il le sera demain. Serez-vous là, monsieur Street? Le membre de la gendarmerie royale y sera demain, je pense, mais M. Street et M. McIlraith vont certainement revenir.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

Government Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE

HOUSE OF COMMONS

Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE

ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT

DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS

AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET

TÉMOIGNAGES

LIBRARY

MAY 14 1970

UNIVERSITY OF TORONTO

No. 20

WEDNESDAY, APRIL 15, 1970

LE MERCREDI 15 AVRIL 1970

Respecting

BILL C-5,

Criminal Records Act

Concernant le

BILL C-5,

Loi sur le casier judiciaire

Appearing:

Solicitor General of Canada Hon. George J. McIlraith

Comparaît

Solliciteur général du Canada

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir Procès-verbaux)

21873—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*
Vice-Chairman M. Paul M. Gervais *Vice-président*

and Messrs. et MM.

Alexander,
Blair,
Brewin,
Chappell,
Fortin,
Gibson,
Gilbert,
Hogarth,
MacEwan,
MacGuigan,
Marceau,
McCleave,
McQuaid,
Murphy,
Robinson,
Schumacher,
Sullivan,
Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, April 15, 1970.
(31)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3.40 p.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Gervais, Gilbert, Hogarth, MacEwan, MacGuigan, Marceau, McCleave, Murphy, Robinson, Sullivan, Tolmie—(11).

Appearing: The Honourable George J. McIlraith, Solicitor General of Canada.

Witnesses: From the Department of the Solicitor General—Superintendent W. M. Harasym, Royal Canadian Mounted Police; Mr. J. H. Hollies, Q.C., Departmental Counsel.

The Committee resumed consideration of Bill C-5, Criminal Records Act.

Superintendent Harasym made a statement on the role of the Royal Canadian Mounted Police with regard to criminal records.

Superintendent Harasym was examined.

The Minister answered questions.

Mr. Hollies answered questions.

The Chairman thanked the witnesses for their contribution.

At 5.20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le MERCREDI 15 avril 1970
(31)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit cet après-midi à 3h 40. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Gervais, Gilbert, Hogarth, MacEwan, MacGuigan, Marceau, McCleave, Murphy, Robinson, Sullivan, Tolmie—(11).

Comparaît: L'honorable George J. McIlraith, solliciteur général du Canada.

Témoins: du ministère du Solliciteur général: le surintendant W. M. Harasym, Gendarmerie royale du Canada; M. J. H. Hollies, C.R., conseiller juridique du ministère.

Le Comité reprend l'étude du Bill C-5, Loi sur le casier judiciaire.

Le surintendant Harasym fait une déclaration concernant le rôle de la Gendarmerie royale du Canada sur la question des casiers judiciaires.

Le surintendant Harasym répond aux questions.

Le ministre est interrogé.

M. Hollies répond aux questions des députés.

Le président remercie les témoins de leur contribution.

A 5h 20, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

21873—1½

[*Texte*]

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, April 15, 1970

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 15 avril 1970

• 1539

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum for the purpose of taking evidence.

Our witness today is Superintendent W. M. Harasym of the Royal Canadian Mounted Police. Sergeant G. T. Brewer also may be called as a witness.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I have seen so many certificates signed by this man and this is the first time I have had an opportunity to meet him.

The Chairman: He will have the delight of meeting you too.

The Solicitor General mentioned that it might be a good idea to indicate the nature of the evidence he would be giving. I think it is the Committee's feeling that what we want to find out is the actual mechanics involved in recording records. It is a great grey field as far as I am concerned, I never yet have had it fully explained and I think before we can make any valued decision or judgment on this particular Bill it is most important we know the actual mechanics of recording records, and this is the function the Superintendent will fulfil.

Superintendent W. M. Harasym (Royal Canadian Mounted Police): Gentlemen, the identification services at the Royal Canadian Mounted Police Headquarters, Ottawa, maintain a central repository of records of arrests and convictions and other identification information that are supported by fingerprints.

• 1540

These records originate with the courts and they are reported or referred to us from various police forces, federal, city, provincial and municipal, as well as from penal institutions, but the bulk of the submissions are received from such larger city departments as Montreal, Toronto, Vancouver, Winnipeg and so on, as well as all the provincial police forces.

As a repository of this information the RCM Police Identification Services Branch acts solely as a records management unit on

Le président: Messieurs, nous pouvons maintenant entendre les témoignages. Nous sommes en nombre.

Notre témoin aujourd'hui est le surintendant de la Gendarmerie royale M. W. M. Harasym. Le sergent G. T. Brewer pourra aussi témoigner.

M. Hogarth: J'ai vu beaucoup de certificats signés par ce monsieur et c'est la première occasion que j'ai de le voir.

Le président: Il sera sans doute heureux de vous rencontrer aussi.

Le Solliciteur général a dit qu'il serait peut-être bon d'indiquer la nature du témoignage qu'il donnera. Je pense que le Comité aimerait savoir comment fonctionne l'enregistrement des dossiers. Je ne suis pas au courant, et avant de pouvoir prendre des décisions valables au sujet de ce bill, il est très important que nous sachions comment l'on procède. Le surintendant nous donnera les explications.

M. W. M. Harasym (surintendant, Gendarmerie royale du Canada): Messieurs, les services d'identification de la Gendarmerie royale à Ottawa conservent des archives centrales des dossiers d'arrestation et de condamnation et des reseignements sur l'identité appuyés par le répertoire des empreintes digitales.

Ces archives qui sont à l'origine conservées par les tribunaux, nous sont transmises par diverses polices fédérale, provinciales, municipales aussi bien que par les institutions pénitentiaires. Toutefois, la plupart des ces archives nous sont transmises par les services policiers des grandes villes comme Montréal, Toronto, Winnipeg, Vancouver, et ainsi de suite de même que par les services policiers provinciaux.

A titre de dépositaire de ces renseignements la Gendarmerie royale et sa direction des services d'identification constitue simple-

[*Text*]

behalf of all law enforcement and the records are not the property of the RCM Police. The records belong to the contributors, who are the sole arbiters as to their final disposition. It is not unusual for a contributor to request a return of fingerprints in certain cases, which is done without question.

The information respecting arrests and convictions is confidential and it is available as such only to the contributors, as well as other agencies which, according to the terms of the Identification of Criminals Act, are engaged in the execution and administration of the law. This means that these records are available to all police forces and agencies, such as courts, penal institutions, the National Parole Board, the penitentiaries branch, the enforcement, investigative and security divisions of the federal government departments, CNR and CPR police departments, crown attorneys, probation and parole officers.

By this policy the records are not available to the general public, industry, employers, bonding companies, insurance companies, credit bureaus and so on. One exception is made in respect of visa applicants, when this information is made available to the applicant directly. This has been a policy of many, many years and it is a service provided not only to the visa applicant themselves but to the U.S. immigration and naturalization department.

Fingerprints of accused or convicted persons are received from police departments and these form the basis on which a file is opened, generally called the FPS file, an abbrevaition for Fingerprint Section, and a record of arrests and convictions is compiled. All subsequent fingerprints of the same person are added to the file upon identification and the record is chronologically updated. Each set of fingerprints received is automatically acknowledged to the contributor with a copy of the record, if one exists, or, if no record exists, advice to that effect is forwarded. This in a nutshell is how we produce criminal records and where we fit into the picture.

Perhaps members of the Committee would like to ask some questions.

The Chairman: Thank you, sir. Mr. Hogarth.

[*Interpretation*]

ment un service d'archives, au nom des diverses polices. Ces archives n'appartiennent pas à la Gendarmerie royale, mais à ceux qui nous les transmettent qui sont juges de l'usage qui doit en être fait ultimement. Il n'est pas inhabituel qu'on nous demande de renvoyer dans certains cas des empreintes digitales, ce qui se fait immédiatement et sans poser de questions.

Les renseignements concernant les arrestations et les condamnations sont confidentiels et ne sont retransmis qu'à ceux qui nous les envoient de même qu'aux agences qui, aux termes de la Loi sur l'identification des criminels, s'occupent de l'application de la loi. Cela veut dire que ces archives sont mises à la disposition de toutes les polices et de toutes les agences, comme les tribunaux et pénitenciers, la Commission nationale des libérations conditionnelles, la direction des pénitenciers, les divisions de sécurité et d'enquête des ministères, les corps policiers du Canadien-National, et du Canadien-Pacifique, les avocats de la Couronne, des agents de libérations conditionnelles et les agents de surveillance.

Ces archives ne sont donc pas mises à la disposition du public en général, de l'industrie, des employeurs, des sociétés de cautionnement, des sociétés d'assurances ni des bureaux de crédit et ainsi de suite. Il y aurait exception dans le cas de ceux qui font des demandes de visa; ces renseignements sont alors directement transmis au requérant. C'est une politique qui existe depuis longtemps et ce service est assuré non seulement aux gens qui demandent des visas mais au bureau américain de l'immigration et de la naturalisation.

Les empreintes digitales des accusés ou des détenus sont expédiés par la police et on constitue à cet égard un dossier qu'on appelle le dossier FPS, une abréviation de *Fingerprint Section* (section des empreintes digitales). On constitue un dossier des condamnations et accusations. Toutes les empreintes digitales d'une même personne sont ajoutées à ce dossier suivant l'identification et ces archives sont mises à jour chronologiquement. Chaque série d'empreinte digitale reçue fait l'objet d'un accusé de réception et nous faisons aussi parvenir copie du dossier à la personne qui nous les communique. Lorsqu'il n'existe pas de dossiers, nous en faisons part à la personne ou au bureau qui nous les a transmis. Voilà, en bref, comment nous conservons nos archives judiciaires. Voilà le rôle que nous jouons.

Les membres du Comité voudront peut-être me poser certaines questions.

Le président: Merci monsieur. Monsieur Hogarth.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: In actual fact, Superintendent, there is no such thing as a criminal record kept in one particular place.

Supt. Harasym: This is true.

Mr. Hogarth: When a man in effect says he has a record that merely means that there has been somewhere a conviction recorded against him. Is it correct that the information pertaining to that record would be kept, first of all, in the local municipal or federal police department detachment?

Supt. Harasym: Right, the department that made the arrest to begin with.

Mr. Hogarth: So his record would be there. Then his record might be in other detachments to which he had been transferred for trial or otherwise remanded out of the particular jurisdiction in which he was arrested. Is that not so?

Supt. Harasym: This is possible in some cases,...

Mr. Hogarth: Possible, yes, but somewhat unusual.

Supt. Harasym: ...because the record would be provided to the court in that particular area.

Mr. Hogarth: Then in addition to his record being kept in the local police files he has a record in the court files in which he was tried.

Supt. Harasym: Correct.

• 1545

Mr. Hogarth: And he has a record in the court of appeal if he appealed, be that to the various appeal levels and certainly right up to the Supreme Court of Canada.

Supt. Harasym: Correct.

Mr. Hogarth: So is it not then correct that he has a record in the sub-division of the Royal Canadian Mounted Police, if it was a Royal Canadian Mounted Police conviction?

Supt. Harasym: Not necessarily, sir, unless the arrest and/or the trial was in the subdivision headquarters or in that geographical area.

Mr. Hogarth: Then he has a record with your central offices you have mentioned here.

Do you give this information out to any foreign governments upon request?

[*Interprétation*]

M. Hogarth: En fait, monsieur le surintendant, il n'existe pas de casier judiciaire qui soient conservés à un seul endroit.

M. Harasym: C'est exact.

M. Hogarth: Quand quelqu'un dit qu'il a un casier judiciaire cela veut dire simplement qu'il est mentionné quelque part qu'il a déjà été condamné. Les renseignements à ce sujet seraient donc conservés d'abord à la police municipale, provinciale ou fédérale intéressée?

M. Harasym: C'est exact. Au service qui a procédé à l'arrestation.

M. Hogarth: Le casier judiciaire y serait donc. Il pourrait aussi être ailleurs dans d'autres services s'il a été transféré pour le procès ou renvoyé de la juridiction dans laquelle il a été arrêté. N'est-ce pas le cas?

M. Harasym: C'est possible dans certains cas.

M. Hogarth: Possible oui, mais quelque peu inusité.

M. Harasym: Oui, parce que le casier aurait été transmis au tribunal de la région.

M. Hogarth: Donc, l'accusé a un casier à la police locale et un casier dans les dossiers du tribunal qui l'a jugé.

M. Harasym: Oui.

M. Hogarth: Il a également un casier judiciaire au tribunal d'appel s'il a fait appel aux divers paliers et jusqu'a la Cour suprême du Canada.

M. Harasym: Oui.

M. Hogarth: Il a donc un casier judiciaire, n'est-ce pas dans la subdivision de la Gendarmerie royale s'il a été condamné par la Gendarmerie royale?

M. Harasym: Pas nécessairement, à moins que l'arrestation ou le procès aient eu lieu dans la ville où était l'état-major de la subdivision, ou dans cette région géographique.

M. Hogarth: Il a donc un casier judiciaire dans les archives centrales que vous avez mentionnées? Est-ce que vous communiquez ces renseignements sur demande à un gouvernement étranger?

[*Text*]

Supt. Harasym: To foreign police forces, yes, we exchange this quite freely.

Mr. Hogarth: So he might have a record in the files of any number of foreign countries, depending upon whether he was arrested at some time in a foreign country.

Supt. Harasym: That is correct.

Mr. Hogarth: Then you say you give these records out to federal government departments that request them. For example, the Department of National Health and Welfare narcotic control division might request a record.

Supt. Harasym: Right, or the Department of Immigration.

Mr. Hogarth: And to offices of crown attorneys, if they need them for lawful purposes.

Supt. Harasym: That is right, sir.

Mr. Hogarth: And to the parole officers at all levels?

Supt. Harasym: That is right, because these are officers of the court.

Mr. Hogarth: And the visa applicant himself might have a copy of his record.

Supt. Harasym: Right, sir.

Mr. Hogarth: Of course there is a record of his conviction in all the prisons that he has been in.

Supt. Harasym: That is right. Every penal institution usually fingerprints him.

Mr. Hogarth: In addition to that do you still follow the policy of sending out the information to all detachments? For instance, if a man is released from the B.C. Penitentiary do you still follow the policy of indicating to the detachment to which jurisdiction he is going that this man has been released and will be in their jurisdiction.

Supt. Harasym: Right.

Mr. Hogarth: So there would be a record in that detachment as well.

Supt. Harasym: That is correct.

Mr. Hogarth: Then, as I recall police practice in the short period of service I had with the police, we used to get cards every month with the picture of an accused, particulars of his record and a note to the effect that he might be found in our area. Is that practice still followed?

[*Interpretation*]

M. Harasym: Oui, aux corps policiers étrangers assez facilement.

M. Hogarth: En somme, ce casier judiciaire peut se retrouver dans un bon nombre de pays étrangers si le coupable a déjà été arrêté dans un pays étranger?

M. Harasym: Oui, c'est exact.

M. Hogarth: En somme vous communiquez ces archives aux ministères qui peuvent les demander. Par exemple la division du contrôle des stupéfiants du ministère de la Santé nationale pourrait vous le demander?

M. Harasym: Oui, et peut-être le ministère de l'Immigration.

M. Hogarth: Et aux bureaux des procureurs de la Couronne s'ils en ont besoin pour des fins légitimes.

M. Harasym: Oui, monsieur.

M. Hogarth: Et aux agents de libération conditionnelle à tous les niveaux?

M. Harasym: Oui, parce que ce sont des agents des tribunaux.

M. Hogarth: Le requérant lui-même pourrait obtenir une copie de son casier judiciaire?

M. Harasym: Oui.

M. Hogarth: Et il y a évidemment un dossier de sa condamnation dans toutes les institutions où il a été incarcéré.

M. Harasym: Oui. Ordinairement avec ses empreintes digitales.

M. Hogarth: Vous envoyez aussi ces renseignements à tous les bureaux? Supposons qu'un homme soit libéré du pénitencier de la Colombie-Britannique, est-ce que vous faites toujours savoir à la police de la juridiction où il va que cet homme a été libéré et qu'il se trouvera sous sa juridiction?

M. Harasym: Oui.

M. Hogarth: Il y aurait donc un casier à ce bureau?

M. Harasym: Oui.

M. Hogarth: J'ai fait partie de la police pendant un certain temps et si je me souviens bien nous recevions tous les mois des cartes avec la photo d'accusés, des détails sur leur casier judiciaire et on nous disait qu'on le trouverait dans notre région. En est-il encore ainsi?

[*Texte*]

Supt. Harasym: Yes. These are what we call criminal identification cards and they are distributed as intelligence information to police forces on persons with long records and suspected of pursuing a life of crime.

Mr. Hogarth: Particularly indicating the *modus operandi* by which they generally have operated in crime.

Supt. Harasym: That is correct.

Mr. Hogarth: Then of course it is always sent to detachments when a man is paroled.

Supt. Harasym: That is correct.

Mr. Hogarth: So the fact of the matter is that when you speak of a criminal record you are speaking of a fantastic multiplicity of places where a record has been kept of his conviction.

Supt. Harasym: Yes.

Mr. Hogarth: And officially and properly so.

Supt. Harasym: I would suggest that not in all cases is the record complete.

Mr. Hogarth: Yes, I appreciate that, but any particular crime might be in any number of locations throughout this or another country.

Then of course, as we all know, there are unofficial records in newspapers and unofficial records in any media that has taken down notes at the trial.

In considering the problem of what we would refer to as expunging criminal records would it not be impossible to destroy or seal all evidence of that man's conviction under the circumstances that I have just described.

Supt. Harasym: This would be a serious problem, I have to agree.

Mr. Hogarth: I recall that your certificates came out in two forms and that the first form is to the effect that the following convictions are supported by fingerprints, and they refer to the FPS number. Those are the incidences—they are not always convictions—which have come to your attention where the fingerprints of the person actually have been identified. Is that not correct?

Supt. Harasym: That is correct, and some information either of an arrest or a conviction is reported.

Mr. Hogarth: And, in certain instances, committals to mental insttitutions.

[*Interprétation*]

M. Harasym: Oui, il s'agit des cartes d'identité des criminels diffusées à titre de renseignements aux divers corps policiers dans le cas des gens qui ont un casier judiciaire très chargé et qu'on soupçonne de continuer à commettre des crimes.

M. Hogarth: On indique particulièrement, la façon dont ils opèrent.

M. Harasym: Oui.

M. Hogarth: On l'envoie toujours au bureau lorsque l'accusé est libéré conditionnellement?

M. Harasym: C'est juste.

M. Hogarth: Lorsqu'on parle des casiers judiciaires donc, on parle d'un grand nombre d'endroits où sont conservées les archives qui font mention de la condamnation.

M. Harasym: Oui.

M. Hogarth: D'une façon officielle et régulière.

M. Harasym: Mais le casier n'est pas complet dans tous les cas.

M. Hogarth: Sans doute, mais ce casier, complet ou non, pourrait se retrouver à divers endroits du pays ou ailleurs.

Il y a aussi les casiers non officiels dans les journaux par exemple ou ailleurs lorsque des gens qui ont pris des notes au procès.

En considérant le problème de la radiation du casier judiciaire, ne serait-il pas impossible de détruire ou de mettre sous scellé tous les témoignages de la condamnation de l'homme dans les circonstances que je viens de décrire?

M. Harasym: Je dois partager votre avis, ce serait un grave problème.

M. Hogarth: Vos certificats paraissent en deux formules: dans la première formule on parle des empreintes digitales et l'on renvoie au numéro de la section. Ce ne sont pas toujours des condamnations qui vous ont été signalées et où l'on a identifié les empreintes digitales de la personne, n'est-ce pas?

M. Harasym: Oui, c'est cela et on donne certains détails sur l'arrestation ou la condamnation.

M. Hogarth: Dans certains cas on parle aussi de l'incarcération dans une institution pour aliénés.

[*Text*]

Supt. Harasym: Not necessarily on fingerprints, although we may get documents or other pieces of information.

• 1550

Mr. Hogarth: Included in that other information are often records of convictions in the United States, England or France, as the case may be.

Supt. Harasym: That is correct.

Mr. Hogarth: And included in that is a record of deportation from one country to the other and immigration information along that line.

Supt. Harasym: That is right.

Mr. Hogarth The second aspect of your certificate reads that the following convictions have been recorded but are not necessarily supported by fingerprints, or words to that effect, indicating the summary conviction offences for which no fingerprints were taken.

Supt. Harasym: I beg your pardon, sir.

Mr. Hogarth: The second form that you send out, when you send out a sheet of a man's offences, says that the following summary convictions are recorded but not necessarily supported by fingerprints, or words to that effect.

Supt. Harasym: Actually what you are referring to is the same form.

Mr. Hogarth: Yes, the second part of it.

Supt. Harasym: No. This is all one part. It used to be in two parts years ago but now it is in one part. These occurrences that you mentioned, or arrests and convictions, are reported chronologically on this one form. This is what I think you have seen or are referring to.

Mr. Hogarth: I see the second page of the one form. The first page indicates the ones that are supported and the second page indicates the ones that are not.

Supt. Harasym: You are referring to a policy or practice that I think we followed about 10 years ago when we distinguished between reports of arrests and convictions for indictable offences, and supported by fingerprints, as opposed to the "all else" reports.

[*Interpretation*]

M. Harasym: Pas toujours lorsqu'il s'agit d'empreintes digitales, bien que nous obtenions parfais des documents ou autres renseignements.

M. Hogarth: Ces autres documents comportent souvent des dossiers de condamnations dans d'autres pays comme aux États-Unis en Angleterre, en France.

M. Harasym: Oui.

M. Hogarth: Aussi des mentions d'expulsion d'un pays à un autre, n'est-ce pas, et des renseignements sur l'immigration ou des renseignements analogues?

M. Harasym: C'est cela.

M. Hogarth: La deuxième formule mentionne que les condamnations qui suivent ont été inscrites mais il n'y a pas de renvoi à l'existence d'empreintes digitales. Il s'agit là de condamnations sur déclaration sommaire de culpubalité, n'est-ce pas, mais les empreintes n'ont pas été relevées?

M. Harasym: Pardon?

M. Hogarth: La deuxième formule que vous diffusez lorsque vous envoyez un extrait du casier judiciaire mentionne qu'il y a eu condamnation sur déclaration sommaire de culpabilité, mais que les empreintes digitales n'ont pas nécessairement été relevées.

M. Harasym: De fait, vous faites allusion à la même formule.

M. Hogarth: Oui, la deuxième partie.

M. Harasym: Autrefois, il y avait deux formules, il n'y en a qu'une maintenant. Les cas dont vous parlez, et les arrestations et les condamnations sont inscrites en ordre chronologique sur la formule. Je crois que c'est celle que vous avez vue ou à laquelle vous faites allusion.

M. Hogarth: Je regarde en ce moment la 2ème page de la première formule. Dans la 1ère page il s'agit des condamnations confirmées par des preuves et dans la deuxième page il s'agit de condamnations non confirmées.

M. Harasym: Vous référez à une politique ou à une pratique courante d'il y a dix ans, lorsque nous distinguions entre les rapports des arrestations et des condamnations pour délits, avec preuves à l'appui, comme les rapports où figurent les empreintes digitales, par opposition aux rapports sur «toute autre catégorie» de délit.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: And are you now just lumping them all in the one form?

Supt. Harasym: Exactly.

Mr. Hogarth: I see. Perhaps I am thinking of an older certificate.

An hon. Member: You are dated.

Mr. Hogarth: Yes, I have dated myself. It is absolutely impossible to erase the records of those people that are not supported by fingerprints because you cannot possibly determine whether it is the right man or not. Is that not so?

Supt. Harasym: Yes. I would have to agree with that.

Mr. Hogarth: It would be more difficult. I will put it that way.

Supt. Harasym: That is right.

Mr. Hogarth: So far as the sealing of records is concerned, in your opinion and from a practical point of view for all intents and purposes it would be impossible when you have to seal all these records.

Supt. Harasym: It would be difficult but if an order were issued that a record of an individual be produced, as I indicated earlier, in our case this record would be in one file or sealed.

Mr. Hogarth: Yes, but if an order were issued you would seal the records in your files.

Supt. Harasym: That is right.

Mr. Hogarth: But there is no way that you could seal the records in all the other files. For practical purposes it would be an impossibility.

Supt. Harasym: That is right.

Mr. Hogarth: I have nothing further.

The Chairman: Mr. McCleave and then Mr. Gilbert.

Mr. McCleave: If a person is convicted and his record is sent to the central repository in Ottawa, is the record returned upon successful appeal to the provincial court of appeal or to the Supreme Court of Canada?

Supt. Harasym: No, sir. We simply make an entry in the file of the results of the appeal.

[*Interprétation*]

M. Hogarth: A l'heure actuelle, il n'existe plus qu'une formule unique, où les deux catégories de délits apparaissent?

M. Harasym: C'est exact.

M. Hogarth: Je pense peut-être à une formule plus ancienne.

Une voix: Vous vous vieillissez.

M. Hogarth: En effet, je révèle ainsi mon âge. Il est donc impossible de faire disparaître le casier judiciaire lorsqu'il s'agit d'accusations portées contre des personnes dont on n'a pas les empreintes digitales, car on n'est pas certain s'il s'agit bien de la même personne, n'est-ce pas?

M. Harasym: Je dois avouer que ce que vous dites est exact.

M. Hogarth: Disons donc que ce serait plus difficile en effet.

M. Harasym: C'est juste.

M. Hogarth: Quant à la mise sous scellé de dossiers, à votre avis et à toutes fins pratiques, compte tenu de vos intentions et des raisons pour le faire, il vous serait donc impossible de produire un certain dossier car vous devez les mettre tous sous scellé.

M. Harasym: Ce serait difficile. Toutefois si par une ordonnance, on exigeait le casier judiciaire d'un individu, comme je le disais plus tôt, dans le cas dont vous parlez, ce casier judiciaire existerait sous forme d'un seul dossier ou serait sous scellé.

M. Hogarth: Si on l'exigeait par une ordonnance, vous mettriez ces dossiers sous scellé.

M. Harasym: C'est exact.

M. Hogarth: Mais il n'y aurait pas moyen pour vous de mettre sous scellé tous les autres dossiers. A toutes fins pratiques, ce serait impossible.

M. Harasym: Vous avez raison.

M. Hogarth: Voilà tout ce que j'avais à dire.

Le président: Monsieur McCleave prendra la parole, puis ce sera au tour de M. Gilbert.

M. McCleave: Si un individu est condamné, que son casier judiciaire est envoyé aux archives centrales, à Ottawa, et s'il gagne son procès, après avoir interjeté appel devant la Cour d'appel de la province ou devant la Cour suprême du Canada, son casier judiciaire lui est-il remis?

M. Harasym: Non, nous notons simplement dans le dossier le résultat de l'appel.

[*Text*]

Mr. McCleave: Do you have records of people who, on appeal, have been found not guilty?

Supt. Harasym: This is much like information on an acquittal or a dismissal.

Mr. McCleave: But you would still have the records and the fingerprints of these people?

Supt. Harasym: That is correct, unless the fingerprints are specifically asked for by the contributor. Again, it is a repository that is simply functioning as a records management unit.

Mr. McCleave: Yes.

Supt. Harasym: We do not exercise any control over the disposition of fingerprints or information. This is entirely up to the contributors of this information.

Mr. McCleave: Is it the policy of the contributors in all cases, in most cases, in some cases or really in no cases at all to ask for the return of the records when the people have subsequently been found not guilty?

Supt. Harasym: It is not a regular policy, judging from the number of requests we get from contributors for the return of these fingerprints.

Mr. McCleave: Does the record or information about these people come up before a trial is actually held in the Supreme Court before a jury? Is this possible in certain cases?

Supt. Harasym: Yes. Normally the fingerprints are taken on arrest and they are then submitted to the central repository for search and acknowledgment, and it is possible that the trial may not be held for some time.

Mr. McCleave: I do not suppose you can break this down, but are the records that you now have in your repository a combination of records of those people who are criminals and those people who are not criminals, as found by the Canadian courts?

Supt. Harasym: Of course, I am not too sure what you mean by those people who are criminals and those people who are non-criminals.

[*Interpretation*]

M. McCleave: Vous avez donc des casiers judiciaires de personnes qui ont été trouvées innocentes après avoir interjeté appel?

M. Harasym: Il s'agit d'un renseignement analogue à ceux dont nous disposons dans le cas d'acquittement ou de non-lieu.

M. McCleave: Néanmoins, vous conservez le casier judiciaire et les empreintes digitales de ces personnes?

M. Harasym: Nous conservons ces empreintes digitales à moins qu'on nous demande de les renvoyer à la personne en cause. Elles sont déposées dans des archives tout simplement et notre système fonctionne comme tout autre genre d'archives d'une société, etc.

M. McCleave: Je vois.

M. Harasym: Nous n'exercerons aucun contrôle sur l'usage qu'on fait des fiches d'empreintes digitales ou des renseignements donnés. Les personnes qui nous fournissent ces renseignements en sont les seuls maîtres.

M. McCleave: Mais en général, est-ce qu'il arrive souvent que les personnes qui vous donnent des renseignements, déposés ensuite dans les archives, vous redemandent un casier judiciaire de la personne qui a été jugée non coupable?

M. Harasym: Ce n'est pas fréquent si j'en juge d'après le nombre de fois qu'on nous demande de renvoyer les fiches d'empreintes digitales.

M. McCleave: Est-ce que ces renseignements vous sont transmis avant qu'il y ait eu procès par exemple, à la Cour suprême devant un jury? Est-ce possible dans certains cas?

M. Harasym: Oui, normalement les empreintes digitales sont prises lors de l'arrestation et ces empreintes digitales sont transmises aux archives centrales. Nous procédons à des recherches et nous en accusons réception. Il est possible que le procès puisse ne pas avoir lieu avant un certain temps.

M. McCleave: Je ne pense pas que vous puissiez nous donner une répartition exacte de ces cas, mais, en somme dans vos archives, il y a des casiers judiciaires de gens qui sont des criminels et d'autres qui n'en sont pas, ainsi qu'en ont jugé les tribunaux canadiens, n'est-ce pas?

M. Harasym: Je ne sais pas ce que vous entendez par les criminels et les non criminels.

[*Texte*]

Mr. McCleave: As found by the Canadian courts; that is, convictions or acquittals.

Supt. Harasym: We receive the fingerprints of people who are charged with committing criminal offences. They may or may not be convicted in all cases. Nevertheless, in most cases we receive the fingerprints.

Mr. McCleave: A person who has not been convicted is innocent, is he not? At least he has not been found guilty; let us put it that way.

Mr. Hogarth: He has to be if he is supporting my private member's bill on this!

Mr. McCleave: I find myself in a strange jungle. Once I beat my way out of it, heaven knows what I will support.

Mr. Hogarth: Heaven knows what you supported when you started!

Mr. McCleave: You are right. It is suggested that I ask a question about the contributors. I understand that the contributors are the police agencies as such. Am I correct in that?

Supt. Harasym: That is correct.

Mr. McCleave: Are any of these records removed upon the death of the people involved?

Supt. Harasym: Yes, they are, provided we receive notification of the demise of the person and that it is accompanied by a fingerprint of the deceased in order that we can make a positive identification.

Mr. McCleave: With respect to ancient malefactors who may be too old to hold up banks any more or engage in other criminal activities, do police forces ask that their records be withdrawn because of the age of the person involved?

Supt. Harasym: No, they do not. We follow the practice of removing from our files the information records of all persons who have reached the age of 75 years.

Mr. McCleave: Is this your standard policy?

Supt. Harasym: Right.

Mr. McCleave: Do you know how many people over 75 are involved in crime? Does it happen often?

[*Interprétation*]

M. McCleave: D'après la décision des tribunaux, c'est-à-dire ceux qui sont condamnés ou ceux qui sont acquittés.

M. Harasym: Nous recevons des empreintes digitales de personnes qui ont été accusées de délit criminel. Il est possible qu'elles ne soient pas condamnées dans tous les cas. Nous recevons néanmoins les empreintes digitales, malgré tout, dans la plupart des cas.

M. McCleave: Mais une personne qui n'est pas condamnée, est innocente, n'est-ce pas? Elle n'est pas coupable, tout au moins.

M. Hogarth: Il le faut bien si l'on veut appuyer mon projet de loi privé à ce sujet!

M. McCleave: Je me trouve dans une situation inextricable, car j'ai appuyé toutes sortes de choses étranges. Lorsque j'arriverai à m'en dégager, Dieu seul sait ce que je devrai appuyer.

M. Hogarth: Vous êtes le seul à savoir les causes que vous avez appuyées au tout début de votre carrière politique.

M. McCleave: Les personnes qui contribuent à vos archives sont les membres des forces policières, n'est-ce pas?

M. Harasym: Oui, c'est juste.

M. McCleave: Est-ce que ces casiers judiciaires disparaissent à la mort de la personne en cause?

M. Harasym: Oui, pourvu que l'on nous donne avis du décès de la personne accompagné par une empreinte digitale du mort de façon que nous puissions procéder à une identification certaine.

M. McCleave: Mais qu'en est-il des anciens criminels qui sont trop âgés pour dévaliser des banques ou pour commettre des crimes? Est-ce que les forces policières demandent que leurs casiers judiciaires soient retirés à cause de l'âge de la personne en cause?

M. Harasym: Non. Nous avons l'habitude cependant de faire disparaître de nos dossiers les renseignements relatifs à toutes les personnes qui ont plus de 75 ans.

M. McCleave: Est-ce ce que vous faites normalement.

M. Harasym: Oui.

M. McCleave: Savez-vous combien il y a de personnes âgées de plus de 75 ans qui commettent des crimes? Est-ce fréquent?

[*Text*]

Supt. Harasym: I am afraid I cannot answer that question.

Mr. McCleave: How many records do you have altogether?

Supt. Harasym: At the present time we have approximately 1,035,000 files.

Mr. McCleave: Do most of those files relate to people who live in Canada?

Supt. Harasym: I would say that most of them live in Canada. Some of them may have long since moved to the United States or to other countries. Certainly a proportion of them could well be dead, but we do not really know.

Mr. McCleave: Would some of these files come to you form Interpol as well as the police forces of other countries?

Supt. Harasym: Yes, primarily in respect to people who are now Canadian citizens.

Mr. McCleave: So, Interpol sort of followed them into Canada.

Supt. Harasym: Not necessarily.

Mr. McCleave: They made available to the Canadian police the records of people who had records abroad.

Supt. Harasym: Yes, that is right.

Mr. McCleave: Yes. How much space do these 1,035,000 records occupy?

Supt. Harasym: It is rather difficult to say. Our files are stored on open shelves and this permits us to store a larger volume of files than normally is possible if they are filed in cabinets.

Mr. McCleave: Can you relate it to the size of this room, which I suppose is about 40 by 12, or perhaps I am a little on the small side in relation to that.

Mr. Hogarth: You are thinking of your office.

Supt. Harasym: As a rough guess I would say these files occupy about three rooms the size of this.

• 1600

Mr. McCleave: Thank you. Finally, when you provide records abroad do you do this as a matter of policy for all foreign police forces that ask you or is there a restriction on the numbers of foreign police forces to whom you would provide this information?

[*Interpretation*]

M. Harasym: Je ne saurais répondre à cette question.

M. McCleave: Soit. Combien avez-vous de casiers judiciaires en tout et pour tout

M. Harasym: A l'heure actuelle, nous avons environ 1,035,000 casiers.

M. McCleave: Ce sont les casiers de personnes qui habitent pour la plupart au Canada?

M. Harasym: La plupart d'entre eux habitent le Canada. Certains sont peut-être partis pour les États-Unis ou pour d'autres pays. Il est très possible aussi qu'une proportion de ces personnes soient mortes mais nous n'en savons rien.

M. McCleave: Est-ce que certains de ces casiers vous sont transmis par Interpol ou par des forces policières de l'étranger?

M. Harasym: Oui, surtout en ce qui concerne les personnes qui sont actuellement citoyens canadiens.

M. McCleave: Interpol en somme les a suivis jusqu'au Canada?

M. Harasym: Non, pas nécessairement.

M. McCleave: En tout cas, les forces policières de l'étranger transmettent aux policiers canadiens les dossiers de personnes qui ont un casier judiciaire à l'étranger.

M. Harasym: Oui, c'est exact.

M. McCleave: Quel espace occupent matériellement ces 1,035,000 casiers judiciaires?

M. Harasym: Il est difficile de le dire. Nos dossiers sont rangés sur des rayonnages ouverts, ce qui nous permet d'en conserver un plus grand nombre. Ce ne serait le cas si nous les mettions dans des classeurs ordinaires.

M. McCleave: La pièce où nous sommes mesure environ 40 par 12, peut-être un peu plus. La pièce où sont vos archives serait-elle plus grande ou plus petite?

M. Hogarth: Vous pensez aux dimensions de votre propre bureau.

M. Harasym: Je pense que nos dossiers occupent environ 3 pièces de la dimension de celle-ci.

M. McCleave: Merci. Enfin est-ce que vous transmettez vous-même des renseignements, en principe, à toutes les forces policières à l'étranger qui vous le demandent ou est-ce qu'il y a certaines restrictions quant au nombre de forces policières étrangères à qui

[*Texte*]

Supt. Harasym: No restrictions, sir. It is a matter of interdepartmental co-operation.

Mr. McCleave: So I take it, in the case...

Supt. Harasym: It is a police to police function. This is the way we view it.

Mr. McCleave: ...of Canada we do not have anything in this country which comes under the nature of political crimes so that you could provide information to Russia, Greece or some other country like that?

Supt. Harasym: We do not.

Mr. McCleave: You do provide information.

Supt. Harasym: We do provide information from our records.

Mr. McCleave: To any country that requests this without exception.

Supt. Harasym: That is right except countries inside the Iron Curtain orbit. We have no...

Mr. McCleave: That I did not understand from your answer to my first question.

Supt. Harasym: I am sorry.

Mr. McCleave: Is this a matter of a policy directive from above that such countries are not to be supplied or is it on a reciprocal basis, they give us and we give them?

Supt. Harasym: It is the latter.

Mr. McCleave: It is reciprocal.

Supt. Harasym: Right.

The Chairman: Mr. Gilbert and then Mr. Sullivan.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, my first question is to Superintendent Harasym. You have stated that the contributors are the police force with regard to fingerprints and records.

Supt. Harasym: That is correct.

[*Interprétation*]

vous pourriez transmettre ces renseignements?

M. Harasym: Il n'y a pas de restrictions, monsieur. C'est une question de collaboration envers divers services.

M. McCleave: Si j'ai bien compris, dans le cas...

M. Harasym: C'est une question de rapport de policier à policier. Voilà quel est notre point de vue.

M. McCleave: ...du Canada, il n'y a aucun acte délictueux qui puisse être considéré comme un crime politique, de sorte que vous pourriez fournir des renseignements à la Russie, à la Grèce, ou à d'autres pays, n'est-ce pas?

M. Harasym: Vous avez raison.

M. McCleave: De fait, vous leur fournissez des renseignements.

M. Harasym: Nous leur fournissons des renseignements tirés de nos dossiers.

M. McCleave: A tous les pays qui le demandent, sans exception.

M. Harasym: C'est exact, sauf les pays qui se trouvent derrière le rideau de fer. Nous n'avons...

M. McCleave: Ce n'est pas ce que vous m'avez laissé entendre d'après la réponse que vous avez donnée à ma première question.

M. Harasym: Je vous demande pardon.

M. McCleave: Est-ce une question de politique générale qui fait que vous ne donnez pas de renseignements à ces pays, ou est-ce une question d'entente réciproque? Ce que vous donnez, vous vous attendez à le recevoir en retour.

M. Harasym: Votre dernier commentaire est le bon.

M. McCleave: C'est donc une question d'échange réciproque.

M. Harasym: C'est juste.

Le président: M. Gilbert, puis M. Sullivan.

M. Gilbert: Ma première question s'adresse à M. Harasym. Vous dites que ceux qui contribuent à fournir les renseignements pour vos archives sont les forces policières en ce qui concerne les empreintes digitales et les casiers judiciaires.

M. Harasym: C'est exact.

[*Text*]

Mr. Gilbert: What steps would a person take, an individual, who has been charged and found guilty, but on appeal was successful? What steps would that person take with regard to recovering his fingerprints?

Supt. Harasym: He can go to the police force that handled the investigation, arrested him and took the fingerprints.

Mr. Gilbert: Does he do that as of right or is this grace on the part of the police force?

Supt. Harasym: I am not certain that it is either. It is done in many cases and this is the procedure that he can follow. On occasion that person would apply to us for the return of these fingerprints for that particular reason and, again, because we are just custodians of this information and these fingerprints, we advise this person to apply to the police department because these fingerprints, to our interpretation, belong to the police department that submitted the information.

Mr. Hogarth: Do you retain a photostatic copy?

Mr. Gilbert: Superintendent Harasym, now that we have got rid of that cynical comment by our friend, Mr. Hogarth . .

Supt Harasym: When we return the fingerprints, Mr. Hogarth, we do not copy them.

Mr. Hogarth: No, but the local police have a habit.

Supt. Harasym: We cannot speak for them. I am sorry.

Mr. Gilbert: In Clause 6(2) of the Bill it talks about the sealing of the records and it says:

> Any record of a conviction in respect of which a pardon has been granted that is in the custody of the Commissioner. . .

That would be yourself. Is that not in your office?

Supt. Harasym: That is correct.

Mr. Gilbert:

> . . .or of any department or agency of the Government of Canada shall be kept separate and apart from other criminal records . . .

If this legislation passes, the first onus on you would be to separate records that had been directed to be sealed. These are records in your possession. Is that right?

[*Interpretation*]

M. Gilbert: Quelles démarches aurait à faire une personne qui a été accusée, reconnue coupable et innocentée sur appel, pour retrouver ses empreintes digitales?

M. Harasym: Elle pourrait s'adresser aux policiers qui se sont chargés de l'enquête, qui l'ont arrêtée et qui ont pris ses empreintes digitales.

M. Gilbert: La personne a plein droit de réclamer ses empreintes ou est-elle à la merci de la bonne volonté des policiers?

M. Harasym: Je ne sais pas exactement quel est le principe en cause, mais on le fait dans bien des cas et voilà quelle procédure il faut suivre. Si une personne nous demande de lui renvoyer ses empreintes digitales, pour une raison précise et, encore une fois, parce que nous ne sommes que les dépositaires de ces renseignements dans nos archives, nous avisons la personne en question de s'adresser à la Sûreté car, pour nous, ces empreintes digitales appartiennent à la Sûreté qui nous les a confiées.

M. Hogarth: En conservez-vous une photocopie?

M. Gilbert: Monsieur le Surintendant, puisque notre ami, monsieur Hogarth, vient de faire une déclaration assez cynique. . .

M. Harasym: Lorsque nous renvoyons les empreintes digitales, nous ne les copions pas.

M. Hogarth: Mais certains policiers locaux ont l'habitude de le faire.

M. Harasym: Je ne peux pas parler en leur nom, je regrette.

M. Gilbert: On parle de la mise sous scellé des archives à l'Article (6).

> Tout dossier ou relevé d'une condamnation à l'égard de laquelle un pardon a été accordé, que conserve le Commissaire. . .

Il s'agit bien là de vous-même, n'est-ce pas?

M. Harasym: C'est exact.

M. Gilbert:

> . . .ou un ministère ou organisme du gouvernement du Canada, ne doit pas être classé avec les autres dossiers ou relevés relatifs à des affaires criminelles, mais à part. . .

Si ce projet de loi est adopté, votre première tâche serait de mettre à part les dossiers qui doivent être mis sous scellé. Ces dossiers sont en votre possession, n'est-ce pas?

[*Texte*]

Supt. Harasym: It depends. I suggest that what is meant by these records are these records...

Mr. Gilbert: I am coming to that now, the question of what is meant by "record". To your interpretation is it the record of the setting forth of the convictions together with the fingerprints?

Supt. Harasym: No, I suggest that what is meant in the Bill by "record" is the certificate of conviction in the court.

Mr. Gilbert: So that what you will have left then are the fingerprints of the person involved. If you separate the certificate from the fingerprints you are just going to have the fingerprints left.

Supt. Harasym: There is no certificate on the fingerprints, Mr. Gilbert, and we do not at the present time rceeive from the courts the certificates of conviction. These remain in custody of the courts.

Mr. Gilbert: What do you receive with regard to the conviction?

Supt. Harasym: Simply information on the fingerprint form to the effect that this person was charged with such an offence or offences and this was the disposition on conviction.

Mr. Gilbert: What will you be sealing? I guess that is the obvious question, what will you be sealing if this is passed?

• 1605

Supt. Harasym: I am afraid I would have to say that I am not certain at this moment what would be sealed.

Mr. Hogarth: On a point of order. I have a question I want to clear up. Do you not under Section 574 on your certificates of conviction—the ones that you put the fingerprints on the top—distinguish between the indictables and the summary?

Supt. Harasym: Indeed, we do. Right. Indeed, we do.

Mr. Hogarth: Yes, they are not so dated as I thought.

Supt. Harasym: Right. This is what you were referring to earlier.

Mr. Hogarth: They are the certificates of previous convictions.

[*Interprétation*]

M. Harasym: Tout dépend, car à mon avis, ce que l'on veut dire par «ces dossiers», ce sont les dossiers...

M. Gilbert: J'y venais, justement. La question de savoir ce que l'on entend par un «dossier». A votre avis, est-ce le dossier où figure la liste des accusations avec les empreintes digitales?

M. Harasym: Non, à mon avis, le mot «dossier», tel qu'il figure dans le projet de loi signifie le certificat de l'accusation et de la condamnation par le tribunal.

M. Gilbert: Donc, si vous faites une distinction entre ce certificat et les empreintes digitales et que vous les séparez il ne vous restera en mains que les empreintes digitales.

M. Harasym: Il n'existe pas de certificat en ce qui concerne les empreintes digitales et nous ne recevons pas actuellement du tribunal le certificat de la condamnation, qui demeure entre les mains du tribunal.

M. Gilbert: Qu'est-ce que vous recevez donc en ce qui concerne la condamnation?

M. Harasym: Simplement des renseignements qui figurent sur la fiche des empreintes digitale où on dit que telle personne a été accusée de tel délit et que telle sanction a été prise s'il y a eu condamnation.

M. Gilbert: Alors qu'est-ce que vous mettrez sous scellé si nous adoptons ce projet de loi?

M. Harasym: Pour l'instant je ne sais pas exactement ce qui serait mis sous scellé.

M. Hogarth: J'en appelle au Règlement car je veux clarifier un point. En vertu de l'article 574, sur vos certificats de condamnation, ceux où figurent les empreintes digitales au haut, ne distinguez-vous pas entre les deux types de condamnation: condamnation sur déclaration sommaire de culpabilité et condamnation pour crime?

M. Harasym: Oui, en effet, c'est ce que nous faisons.

M. Hogarth: Ces formules ne sont donc pas aussi périmées que je le croyais.

M. Harasym: En effet. C'est ce dont vous parliez il y a un moment.

M. Hogarth: Ce sont les certificats de condamnations antérieures.

[*Text*]

Supt. Harasym: These are the certificates of conviction that are required by Section 574 of the Criminal Code.

Mr. Hogarth: But the ordinary record sheet, the informal sheet, shows everything in one.

Supt. Harasym: It shows everything in chronological order, that is correct.

Mr. Gilbert: Perhaps you can straighten me out on this now, Superintendent Harasym. Just tell me what you do get and what you intend to seal if a request is made with regard to the sealing of a record? What do you get in the first instance?

Supt. Harasym: All we get are fingerprint forms which include the fingerprints, name, physical description of the person plus the offence or offences with which the person has been charged and the disposition of the offences.

Mr. Gilbert: Is that contained on one sheet of paper?

Supt. Harasym: On one sheet of paper, that is correct. It is an 8 by 13 inch size, a fingerprint form. The reference to the offences and the disposition is very very brief.

Mr. Gilbert: If you are directed to seal a record what are you going to seal?

Mr. McCleave: Seal and then throw away.

Mr. Gilbert: What are you going to seal if you are directed to seal a record? What are you going to dispose?

Supt. Harasym: I suggest that as we interpret Bill C-5, the records or the certificates of conviction would be the certificates that are in the custody of the court. These we do not receive, but I believe that by this Bill, the courts will be required to turn these in to the Commissioner of our Force. I suggest at the moment I am not sure that we will be required to seal this file that contains all the fingerprints because these fingerprints are not certificates of conviction.

Mr. Gilbert: It says in Clause 6 (2) of the Bill, on page 3:

> (2) Any record of a conviction in respect of which a pardon has been granted that is in the custody of the Commissioner...

[*Interpretation*]

M. Harasym: Il s'agit de certificats de condamnation qui sont exigés par l'article 574 du Code criminel.

M. Hogarth: Mais sur la formule ordinaire et non officielle tous les relevés de condamnations sont indiqués.

M. Harasym: Tout y est inscrit par ordre chronologique.

M. Gilbert: Monsieur le surintendant, veuillez me clarifier le point suivant. Dites-moi donc précisément ce que vous recevez et ce que vous avez l'intention de mettre sous scellé si on vous le demande? D'abord, qu'est-ce que vous recevez?

M. Harasym: Nous recevons simplement les fiches sur lesquelles figurent les empreintes digitales, le nom, la description anthropométrique, le signalement, avec la mention de l'accusation ou des accusations portées contre la personne en question en plus de décision du tribunal compétent.

M. Gilbert: Tous ces renseignements figurent-ils sur une seule feuille de papier?

M. Harasym: Oui, sur une seule feuille. C'est une fiche de 8 par 13 pouces, que nous appelons: formule des empreintes digitales. La mention des accusations et des décisions des tribunaux y est très brève.

M. Gilbert: Mais, si on vous demande de mettre un dossier sous scellé, qu'allez-vous mettre sous scellé?

M. McCleave: Mis sous scellé, puis jeter au rancart.

M. Gilbert: Qu'est-ce que vous allez mettre sous scellé si on vous dit de mettre un casier judiciaire sous scellé? De quoi allez-vous disposer?

M. Harasym: Si nous avons bien interprété le texte du projet de loi C-5, les certificats de condamnation sont ceux qui demeurent entre les mains du tribunal, et que nous ne recevons pas. D'après le présent projet de loi, le tribunal sera obligé de transférer ces documents à notre Commissaire. A l'heure actuelle, je ne suis pas certain qu'il nous faudra mettre ce dossier sous scellé. J'entends, ces dossiers où figurent toutes les empreintes digitales car ces empreintes digitales ne sont pas des certificats de condamnation.

M. Gilbert: A l'article 6(2) du projet de loi, à la page 3, on dit ce qui suit.

> (2) Tout dossier ou relevé d'une condamnation à l'égard de laquelle un pardon a été accordé, que conserve le commissaire...

[*Texte*]

The record that you have is the record that you have just stated. It is on a piece of paper 8 by 13 which contains the fingerprints and other physical features of the person.

Supt. Harasym: I suggest by that interpretation, this file, as we call it, the FPS file, would have to be sealed under those circumstances.

Mr. Gilbert: Is that the understanding of the Minister?

Hon. George James McIlraith (Solicitor General of Canada): Yes, that is the understanding.

Mr. Gilbert: Let me get to the second point then and probably the Minister could help. It says:

> ...or of any department or agency of the Government of Canada shall be kept separate and apart from other criminal records..

What other departments and agencies would have criminal records which we intend to seal because Mr. Hogarth has been quite prolific with regard to the spread of the good news of the conviction of a...

Mr. Hogarth: I never said that, those were your words.

Mr. McIlraith: Could I answer in an effort to assist Mr. Gilbert on the point. Two examples I can think of at hand would be the Department of National Defence or, say, the CN Railways.

• 1610

Mr. Gilbert: Mr. McIlraith, I notice that he said CPR also could obtain these records.

Supt. Harasym: Yes, the CPR investigation department as a law enforcement agency.

Mr. Gilbert: I see. What about the RCMP now? Would it be the intention of the Minister to have records that are held by the RCMP, the offices that Mr. Hogarth referred to, detachments in particular areas,...

Mr. McIlraith: They would have to be sealed under the legislation, pulled in and sealed.

Mr. Gilbert: They would be recovered and sealed.

[*Interprétation*]

Le dossier que vous avez en mains est le dossier dont vous venez de parler. C'est une feuille de papier de 8 sur 13 où figurent le signalement et les empreintes digitales de l'individu.

M. Harasym: Cette fiche FPS devrait être mise sous scellé d'après votre interprétation et dans ces circonstances.

M. Gilbert: Le ministre l'entend-il ainsi?

L'hon. George James McIlraith (Solliciteur général du Canada): Oui, c'est notre intention.

M. Gilbert: Alors, permettez-moi d'aborder le deuxième point, en priant le ministre de nous aider de ses lumières. Voici ce que dit le texte du projet de loi.

> ...ou organisme du gouvernement du Canada ne doit pas être classé avec les autres dossiers ou relevés relatifs à des affaires criminelles, mais à part;...

Quels seraient les autres ministères ou organismes qui auraient des dossiers que l'on devrait mettre sous scellé? M. Hogarth qui a parlé longuement de la diffusion de ces casiers judicaires...

M. Hogarth: Je n'ai jamais dit cela; ce sont là vos propres paroles.

M. McIlraith: Pour faire comprendre à M. Gilbert de quoi il s'agit est-ce que je pourrais intervenir ici. Deux exemples me viennent à l'esprit. Il s'agit du ministère de la Défense nationale des chemins de fer du C.N. qui pourraient obtenir des dossiers de ce genre.

M. Gilbert: Monsieur McIlraith, je constate qu'on a dit que le Canadien pacifique pourrait aussi obtenir ces dossiers.

M. Harasym: Oui, le bureau des enquêtes du CP en tant qu'agence de l'exécution de la loi.

M. Gilbert: Je vois. Que dire de la Gendarmerie Royale? Serait-il dans les intentions du ministre de faire mettre sous scellé les dossiers détenus par la Gendarmerie Royale, les bureaux dont M. Hogarth a parlé, les détachements dans certaines régions en particulier...

M. McIlraith: En vertu de la loi, ces documents doivent être scellés dans une enveloppe.

M. Gilbert: Scellés dans une enveloppe?

[*Text*]

Mr. McIlraith: Yes, that is the whole intent of this clause in the Bill.

Mr. Gilbert: That clears up a major point, Mr. McIlraith. Thank you.

The Chairman: Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: The fact is that you do keep them as a repository. Why do they send them to the Mounted Police?

Supt. Harasym: The Identification of Criminals Act, of course, provides for this.

Mr. Sullivan: Are they required to do this?

Supt. Harasym: No. No, it is not mandatory, nor compulsory to take fingerprints nor to submit them to us, and it is not mandatory that we be the agency which acts as the central repository.

Mr. Sullivan: I see, but most of them do?

Supt. Harasym: Right, simply because the Bureau started in 1911 with the Dominion Police and it was absorbed by the Royal Canadian Mounted Police in 1920 when the Dominion Police were disbanded.

Mr. Sullivan: Then if somebody requests that they get them back and you send them back, you say you do not keep copies.

Supt. Harasym: That is correct.

Mr. Sullivan: When you first get the record, do you send it to the United States?

Supt. Harasym: No, sir.

Mr. Sullivan: How does the record of a Canadian crime get to the United States?

Supt. Harasym: If the fingerprint form suggests that this person could have lived in or been a United States citizen.

Mr. Sullivan: Does not every conviction in Canada get to the United States?

Supt. Harasym: No, sir.

Mr. Sullivan: What authority do you have to give it out to anybody, say, a Crown attorney?

Supt. Harasym: We do not give it to anybody.

[*Interpretation*]

M. McIlraith: Oui, c'est ce à quoi vise cet article du bill.

M. Gilbert: Voilà donc un point important d'éclairci grâce à vous, monsieur McIlraith; je vous remercie.

Le président: Monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Le fait est que vous les conservez dans les dossiers. Pourquoi sont-ils envoyés à la Gendarmerie royale?

M. Harasym: L'identification des criminels l'exige.

M. Sullivan: Est-ce une obligation de le faire?

M. Harasym: Non, ce n'est pas une obligation, ni de prendre les empreintes digitales, ni de nous les faire parvenir; nous ne sommes pas tenus non plus de servir de dépôt central.

M. Sullivan: Je vois. Mais la plupart d'entre eux le font?

M. Harasym: C'est juste. Tout simplement parce que le Bureau a été fondé en 1911 et confié à la police du Dominion, pour être ensuite confié à la Gendarmerie royale, lorsqu'en 1920, la police du Dominion a été supprimée.

M. Sullivan: Si on vous demande de retourner ces documents, vous répondez que vous n'avez pas de copies.

M. Harasym: C'est exact.

M. Sullivan: Quand vous recevez tout d'abord le dossier, le faites-vous parvenir aux États-Unis?

M. Harasym: Non, monsieur.

M. Sullivan: Comment le dossier relatif à un crime commis au Canada parvient-il aux États-Unis?

M. Harasym: Si les empreintes digitales laissent croire que le prévenu a demeuré aux États-Unis ou était citoyen américain.

M. Sullivan: Toutes les condamnations prononcées au Canada ne sont-elles pas communiquées aux États-Unis?

M. Harasym: Non, monsieur.

M. Sullivan: Qu'est-ce qui vous autorise à en faire part à qui que ce soit, au procureur de la Couronne par exemple?

M. Harasym: Nous ne les cédons à personne.

[*Texte*]

Mr. Sullivan: Well, say, a Crown attorney.

Supt. Harasym: He is an officer of the court.

Mr. Sullivan: Is that covered in the statute?

Supt. Harasym: The statute says, anyone who is engaged in the administration and execution of the law.

Mr. Sullivan: I see, thank you.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: When you send records to other agencies, is there any record made of the other bodies to which the records are sent? If you receive a request from another department or from a Crown attorney, do you keep a record of where you have sent them?

Supt. Harasym: Yes, there is a distribution list on file.

Mr. MacGuigan: Yes, so that if you had the responsibility of calling these back, as it were, or somehow sealing all of these records, you would know where you had distributed them, and would be able to do that.

Supt. Harasym: I think so, but this would be a massive job.

Mr. MacGuigan: Why would it be a massive job in an individual case? I mean overall I can see that it would certainly multiply your bureaucracy, but in an individual case you would hardly have sent it to more than 10 or 12 other agencies, would you?

Supt. Harasym: That is enough when you multiply that by the number of files we have.

Mr. MacGuigan: Yes.

Mr. McIlraith: There seemed to be some confusion. The Superintendent was speaking about what might happen with the criminal actively engaged in an extensive way in crime—you are dealing with a relatively small number—as distinct from the persons who would get pardons. The ones who get pardons are not likely to be the same ones who have had an extensive distribution of criminal records.

Mr. MacGuigan: Do you impose any control or do you have any knowledge of the uses to which the records are put to the other bodies to which you send them?

Supt. Harasym: None at all. The information or records go to these agencies. They are marked "confidential" and we hope they are treated as such.

[*Interprétation*]

M. Sullivan: Disons à un procureur de la Couronne.

M. Harasym: C'est un fonctionnaire de la Cour.

M. Sullivan: Les statuts le prévoient-ils?

M. Harasym: Les statuts désignent quiconque prend part à l'application de la loi.

M. Sullivan: Fort bien. Merci.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Prenez-vous note des organismes auxquels vous faites parvenir les dossiers? Si, par exemple, un procureur de la Couronne ou un ministère vous en fait la demande?

M. Harasym: Oui, nous avons dans nos dossiers une liste à cet effet.

M. MacGuigan: De sorte que vous pourriez les retracer au besoin.

M. Harasym: Je le crois, mais ce ne serait pas une petite affaire.

M. MacGuigan: Pourquoi? S'il s'agissait de les retracer tous, d'accord. Mais un dossier en particulier n'ébranle pas à ce point toute la bureaucratie et, je suppose que vous n'auriez pas fait parvenir ledit dossier à 10 ou 12 organismes différents?

M. Harasym: Même alors, le travail serait de taille, car il faut compter avec le nombre de dossiers que nous avons.

M. MacGuigan: Évidemment.

M. McIlraith: Il semble y avoir confusion. M. Harasym parle d'un criminel endurci—il s'agit plutôt d'un nombre relativement restreint—par opposition aux personnes qui mériteraient un pardon. Il est peu probable que ces dernières soient les mêmes que les criminels endurcis.

M. MacGuigan: Connaissez-vous ou modérez-vous l'utilisation, par les organismes, des dossiers que vous leur faites parvenir?

M. Harasym: Nullement. Ces dossiers sont marqués «confidentiel» et nous espérons que les organismes les traitent en conséquence.

[*Text*]

Mr. MacGuigan: You have said that you do send the records when requested to the police forces of foreign countries on a reciprocal basis. I believe I also understood you to say that they could be sent to foreign bodies, such as the U.S. Immigration Department; that is, nonpolice bodies in other countries. Could you elaborate on that?

• 1615

Supt. Harasym: The U.S. Immigration enforce the U.S. Immigration Act so they are a law enforcement agency. This reciprocal exchange with other foreign agencies is not a large volume exchange.

Mr. MacGuigan: No. Would there be foreign bodies other than immigration departments to which these records might be sent?

Supt. Harasym: The only other large single group would be police forces and, of course, any others would be an agency that we would consider to be an accredited law enforcement agency.

Mr. MacGuigan: Right. In the case of the foreign immigration departments, would these requests for information normally be at the instance of the person in Canada who is seeking admission to the United States?

Supt. Harasym: That is correct.

Mr. MacGuigan: So it would be at his direction rather than at the direction of the U.S. Immigration Service?

Supt. Harasym: The information goes direct to the person and to no one else.

Mr. MacGuigan: Oh, it goes to him; it does not go directly to the U.S. Immigration Service?

Supt. Harasym: That is correct.

Mr. MacGuigan: Oh, I see. I think it is a very important distinction. Is it only police bodies, as such, in the common understanding of police bodies, to which you would send information directly?

Supt. Harasym: If it is requested directly from the police body...

Mr. MacGuigan: Yes.

Supt. Harasym: ...or a law enforcement agency.

Mr. MacGuigan: Is there any other foreign body like the U.S. Immigration Department?

[*Interpretation*]

M. MacGuigan: Il existe, dites-vous, un accord de réciprocité en vertu duquel vous faites parvenir ces dossiers à la police des autres pays. Il vous arrive aussi de les envoyer à des organismes autres que la police, le ministère de l'Immigration des États-Unis, par exemple. Voulez-vous, s'il vous plaît, préciser un peu cette question?

M. Harasym: Le ministère de l'Immigration des États-Unis applique la Loi sur l'immigration de ce pays. Cet accord de réciprocité ne nous vaut pas des échanges bien importants.

M. MacGuigan: Outre les ministères de l'Immigration, à quels autres organismes ces dossiers peuvent-ils être envoyés?

M. Harasym: Les services de police ou les organismes accrédités d'application de la loi.

M. MacGuigan: Fort bien. Ces ministères de l'Immigration à l'étranger formulent-ils des demandes de renseignements en rapport avec des personnes demeurant au Canada et qui veulent être admises aux États-Unis?

M. Harasym: Précisément.

M. MacGuigan: Ce serait donc à la demande de la personne plutôt qu'à celle du ministère de l'Immigration?

M. Harasym: Ledit renseignement parvient directement à l'intéressé et à personne d'autre.

M. MacGuigan: A la personne, et non au ministère de l'Immigration des États-Unis?

M. Harasym: C'est juste.

M. MacGuigan: Voilà une précision importante. Seuls les services de police... au sens où on entend cette expression ..reçoivent directement cette information?

M. Harasym: S'ils en on fait directement la demande...

M. MacGuigan: Très bien.

M. Harasym: ...ou encore un organisme préposé à l'application de la loi.

M. MacGuigan: Existe-t-il d'autres organismes étrangers qui s'apparentent au ministère de l'Immigration des États-Unis?

[*Texte*]

Supt. Harasym: Yes, U.S. Narcotics is a good example.

Mr. MacGuigan: U.S. Narcotics, yes.

Supt. Harasym: Right.

Mr. MacGuigan: Right. It may not be within your purview to answer this, but if you do have the knowledge I think it would be helpful. What about the records of provincial offences? Do you, for instance, receive records of people convicted under provincial offences, driving offences or liquor offences?

Supt. Harasym: Yes, we do, but we do not know how many or what the volume is for the simple reason that we do not question any set of fingerprints at all. Again as a repository working on behalf of law enforcefent in Canada, we receive these automatically, search them, file them and acknowledge them. We do not question the reasons for which the fingerprints were taken.

Mr. MacGuigan: No. Would you have any idea of the percentage of records you receive in the case of provincial offences?

Supt. Harasym: Not at all.

Mr. MacGuigan: So that is entirely at the discretion of the sending body?

Supt. Harasym: That is correct.

The Chairman: Just for clarification, would this include highway traffic offences such as careless driving where you do not have fingerprints?

Supt. Harasym: This is possible, right. This is possible. In effect we, in fact, do receive fingerprints for summary conviction offences and most of the summary conviction offences we observe are reported when the person is also charged with an indictable offence. The normal practice is that the person is fingerprinted in all offences. Indictable and summary convictions are listed on the fingerprint form.

The Chairman: Yes, but just again for clarification, there are hundreds of people convicted for careless driving offences . .

Supt. Harasym: Correct.

The Chairman: . . without fingerprinting. Would you receive their records? Would they have a record at your depository?

Supt. Harasym: Well, I cannot say without checking, but I would expect in some cases, yes.

[*Interprétation*]

M. Harasym: Oui, le Bureau des stupéfiants par exemple, dans ce même pays.

M. MacGuigan: Le Bureau des stupéfiants.

M. Harasym: Oui.

M. MacGuigan: Fort bien. Si vous le pouvez, je vous serais reconnaissant de répondre à la question suivante. Recevez-vous les dossiers relatifs aux délits provinciaux; délits de conduite, ivrognerie, etc.

M. Harasym: Oui, mais nous en ignorons le nombre. Ici encore, à titre de Bureau préposé à l'application de la loi au Canada, nous recevons automatiquement ces dossiers, dont nous accusons réception après les avoir étudiés et classés. Nous ne recherchons pas pourquoi on a pris les empreintes digitales.

M. MacGuigan: Non. Avez-vous une idée du pourcentage que constituent les dossiers relatifs aux délits provinciaux?

M. Harasym: Aucune.

M. MacGuigan: De sorte que le volume de ces envois est laissé entièrement à la discrétion de l'envoyeur?

M. Harasym: C'est exact.

Le président: A titre de précision, ces dossiers engloberaient-ils les délits qui se rapportent à la conduite dangereuse sur la route nationale et où on prend les empreintes digitales?

M. Harasym: C'est possible. De fait, nous recevons des empreintes digitales pour des condamnations sommaires qui, nous l'avons noté, font pour la plupart l'objet d'un rapport, quand le précieux est accusé d'un acte criminel. On prend habituellement ses empreintes digitales qui figurent, sur la formule, à côté de la condamnation sommaire et de la description du dédit.

Le président: Oui, mais les personnes reconnues coupables de conduite dangereuse sont légion . . .

M. Harasym: D'accord.

Le président: . . . sans qu'on ait, pour autant, pris leurs empreintes digitales. En recevez-vous le dossier?

M. Harasym: Il me faudrait vérifier. Mais je le croirais, dans certains cas du moins.

[*Text*]

The Chairman: Why would it be in some cases and not in others?

Supt. Harasym: Only when the police agency chooses, perhaps, to fingerprint the individual.

Mr. McIlraith: He is not talking about fingerprints. He is talking about records when there are no fingerprints.

Supt. Harasym: We do not receive any information of that nature and in fact we do not open up a file unless a set of fingerprints is received.

Mr. MacGuigan: Is there any other federal body that receives records of cases where there are no fingerprints? You are the federal repository of records in cases where there are fingerprints; is there any other body of records under federal jurisdiction to include cases where there are no fingerprints?

Supt. Harasym: Not to my knowledge.

Mr. Hogarth: Fisheries does.

Mr. MacGuigan: Fisheries?

Mr. Hogarth: Yes, Fisheries definitely keeps a record of the conviction of fishermen against fisheries rgulations. I ran across a case last year where they had four or five summary conviction offences that the man had committed in order to control his licence.

The Chairman: Perhaps someone can help the Chairman out here. What I am trying to get through my head is simply this. There are hundreds of offences against provincial statutes and a lot of those offences do not carry the fingerprint. Would you have records of these people convicted under that type of statute without fingerprints?

Supt. Harasym: No, sir.

Mr. MacGuigan: Do you have records of people convicted under federal statutes without fingerprints?

• 1620

Supt. Harasym: No, sir. I indicated that we do not put anything in the file unless it is supported by fingerprints.

Mr. MacGuigan: I was raising the question of provincial records in federal hands. There is also the alternate aspect of federal records in the hands of provincial police agencies. It might not be constitutionally possible for Parliament to require that such records should be physically separated from other records in the

[*Interpretation*]

Le président: Pourquoi dans certains cas seulement?

M. Harasym: Parce que le service de police ne juge pas toujours bon de prendre les empreintes digitales.

M. McIlraith: Il n'entend pas les empreintes digitales elles-mêmes mais les dossiers qui n'en comportent pas.

M. Harasym: Nous ne recevons aucun renseignement de ce genre et, de fait, nous n'ouvrons jamais un dossier à moins d'avoir une série d'empreintes digitales.

M. MacGuigan: Vous êtes le dépositaire fédéral des dossiers relatifs aux cas où on a pris des empreintes digitales. Existe-t-il, en vertu de la loi, un autre dépositaire des dossiers relatifs aux cas où il n'y a pas eu d'empreintes digitales?

M. Harasym: Pas que je sache.

M. Hogarth: Les Pêches en ont un.

M. MacGuigan: Les Pêches?

M. Hogarth: En effet, les Pêches conservent les dossiers relatifs aux infractions à la Loi sur les pêches commises par les pêcheurs. L'an dernier, j'ai vu un cas où il avait quatre ou cinq condamnations sommaires pour des délits commis par la personne qui essayait de contrôler son permis.

Le président: Voici, en somme, ce à quoi je veux en venir: il se commet des centaines de délits contre les lois provinciales, et, dans nombre de cas, on ne prend pas d'empreintes digitales; auriez-vous, dans vos archives, les dossiers des personnes condamnées en vertu de ces lois mais dont on a pas pris les empreintes digitales?

M. Harasym: Non, monsieur.

M. MacGuigan: Avez-vous les dossiers de celles qui ont été condamnés en vertu d'une loi fédérale mais dont on n'a pas pris les empreintes digitales?

M. Harasym: Non, monsieur. J'ai déjà dit que nous n'ouvrons pas de dossier à moins d'avoir des empreintes digitales.

M. MacGuigan: J'entendais ici des dossiers provinciaux que vous détiendriez. Mais il peut aussi s'agir de dossiers fédéraux qui sont entre les mains d'un service de police provincial. Du point de vue constitutionnel, le gouvernement ne peut peut-être pas exiger que ces derniers soient tenus séparés des autres,

[*Texte*]

hands of those police forces, but I think Parliament could require that there be no disclosure even by those provincial agencies of records of federal offences. Would you see any practical reason why this could not be accomplished?

Supt. Harasym: I do not see how we would be involved as a national repository.

Mr. MacGuigan: I do not think you would be involved, no. Perhaps that question should be directed to the Minister.

The question I was raising, Mr. McIlraith, is of records of federal offences in the hands of provincial police officials. I was saying that I think we might not have the constitutional power to require separation of those records, sealing as it were. I am sure we have the power to require that there should be no disclosure in such cases. The Bill does not go that far, it just relates to records in federal hands and in the hands of federal agencies. I was wondering whether you saw any practical problem in the way of forbidding the disclosure of those records.

Mr. McIlraith: What type of record have you in mind, the Criminal Code federal statute?

Mr. MacGuigan: Yes for example, or any federal statute.

Mr. McIlraith: When you get into any federal statute you move out into a larger area that I perhaps cannot give you a very definitive answer on. However, dealing with what I think we are really concerned with here, the Criminal Code and that type of statute, I do not know of any place where we have taken the records that we have or any series of statutes and set them out. I would like to check that question a bit further.

Mr. MacGuigan: The witness has said, I believe...

Mr. McIlraith: Mr. Hollies perhaps could supplement that.

Mr. MacGuigan: Right. May I restate my question then? The witnesses stated, I believe, that copies are sent on request to local police agencies and, of course, they would have their own records from the time of trial. I am suggesting that while we perhaps cannot require the sealing of those records, we can require that they not be disclosed as part of our federal legislation.

[*Interprétation*]

dans les archives des services de police qui en sont les dépositaires, mais il peut exiger que ces mêmes services ne révèlent pas le contenu des dossiers relatifs aux délits fédéraux, lors même qu'ils seraient versés aux classeurs des services provinciaux. Selon vous, y aurait-il une raison majeure qui nous empêche d'obtenir qu'ils agissent ainsi?

M. Harasym: A titre de dépositaire national, je ne vois pas en quoi nous serions concernés.

M. MacGuigan: Je doute que vous le seriez. Il conviendrait mieux, je crois, de poser cette question au ministre.

Je parlais plutôt des dossiers des délits fédéraux qui sont entre les mains des fonctionnaires de la police provinciale, et j'ajoutais que, constitutionnellement, nous ne sommes peut-être pas autorisés à exiger que ces dossiers soient tenus séparés des autres. Mais nous pouvons sûrement exiger le secret à leur égard. Le bill ne porte pas aussi loin et ne stipule qu'à l'égard des dossiers qui sont entre les mains des organismes fédéraux et provinciaux. Je voulais tout simplement savoir si, selon vous, nous aurions de la difficulté à exiger qu'on garde le secret à l'égard de ces dossiers.

M. McIlraith: De quels dossiers parlez-vous? De ceux qui se rapportent au Code criminel fédéral?

M. MacGuigan: Oui, ou de toute autre loi fédérale, par exemple.

M. McIlraith: Si vous entendez n'importe quelle loi fédérale, vous étendez tellement la portée de votre question que je ne saurais y répondre de façon catégorique. Mais si nous nous en tenons aux dispositions du Code criminel, et à des lois de ce genre, il n'y a pas, que je sache, d'endroit où nous ayons apporté les dossiers que nous avons et...J'aimerais vérifier sur ce point.

M. MacGuigan: Le témoin a dit, je crois...

M. McIlraith: Monsieur Hollies peut-il ajouter un mot à ce sujet?

M. MacGuigan: Très bien. Puis-je poser ma question à nouveau? Le témoin a dit que, sur demande, on envoie des copies aux organismes régionaux de police qui, bien sûr, auraient leurs propres dossiers provenant du procès. Nous ne pouvons peut-être pas exiger qu'on scelle ces dossiers mais nous pouvons, exiger le secret à leur égard, car ils relèvent de la législation fédérale.

[*Text*]

Mr. J. H. Hollies, Q.C., (Department Counsel, Department of the Solicitor General): Mr. MacGuigan, I think there is a very practical difficulty and one which frankly took me by surprise. My information comes from the Chief of Clemency in the National Parole Board and I think perhaps Mr. Street can confirm this as well—I am sure you can, Mr. Street—that many times people have applied for pardons and got pardons when they cannot really recollect the place and the precise event or the precise date even within a year of the time they were convicted. They know it was a number of years ago. Now to identify the local police, particularly in non-contract provinces that are holding those records of six, ten, fifteen or twenty years ago, we cannot identify them even as to the precise offence, the precise locality, the precise date. We have a very practical problem, indeed. It would mean in every instance, whether you take pardons to the appropriate vehicle, the nullification or whatever you do, whatever vehicle was used, you would have a great practical problem in identifying the particular police force that handled it. The Superintendent can help me here. For example, how many separate police forces are there in the Province of Quebec?

An hon. Member: Separate not separatists.

Mr. Hollies: I have a tendency to lisp, sir, but I hope it had not overcome me at that stage.

Supt. Harasym: I am afraid I cannot answer that but for the whole of Canada there are several hundred.

Mr. Hollies: I was apparently in the position of questioning a witness I did not mean to get myself into that situation. I assume, and I am sure that the Superintendent will correct me if I am wrong, that those from time to time amalgamate, the jurisdiction changes in areas. Areas are amalgamated as for example in Metro Toronto. Where do you go to try to find out what force has now got the record of an offence committed six years ago? Sometimes it will be quite simple, sometimes it will not. You asked for practical problems, sir, and I think these are some that will occur.

Mr. MacGuigan: I am sorry, I do not understand how this responds to my question because I was not suggesting that anyone should try to identify them, just that they be forbidden from releasing this to anyone.

[*Interpretation*]

M. Hollies (conseiller juridique du ministère du Solliciteur général): Monsieur MacGuigan, je vous avoue que j'ai été pris à l'improviste par une difficulté qui se présente du point de vue pratique. Je tiens mes renseignements du directeur de la Commission des libérations conditionnelles et M. Street pourra peut-être confirmer que nombre de gens demandent leur libération et ne se souviennent même pas du lieu, de la date, voire du motif de leur condamnation. Il savent qu'il y a de cela plusieurs années. Quant à identifier la police régionale, surtout s'il s'agit de provinces non contractuelles qui détiennent ces dossiers depuis déjà six, dix, quinze ou même vingt ans, nous ne pouvons pas en arriver à préciser la date, le lieu et le délit particuliers. Nous faisons face à un problème d'ordre pratique. Il serait difficile de retracer quel service policier s'est chargé de l'affaire dans chaque cas particulier, qu'il se soit agit d'annulation ou autrement. Le surintendant peut nous aider sur ce point. Par exemple, combien y a-t-il au Québec de forces de polices distinctes?

Une voix: Distinctes au sens de séparées, mais non séparatistes.

M. Hollies: Il m'arrive de faire des lapsus, monsieur, mais je n'en suis pas là, je l'espère.

M. Harasym: Je ne saurais dire, mais il y en a plusieurs centaines au Canada.

M. Hollies: Je présume que ces forces s'unissent de temps à autre et que leur compétence est modifiée dans certaines régions. Certaines régions sont fondues en une seule, comme on a fait dans le Toronto métropolitain. A qui s'adresser pour trouver le dossier d'un délit commis il y a six ans. Parfois c'est simple, parfois ce l'est moins.

M. MacGuigan: Pardon, mais je ne vois pas là de réponse à ma question. Je ne proposais nullement de les identifier mais bien de leur interdire de divulguer des renseignements à qui que ce soit.

[*Texte*]

• 1625

Mr. Hollies: To forbid them, you have to put them on notice that a pardon has been extended in respect of this offence.

Mr. MacGuigan: Not necessarily, you can put them on notice that any time they give this information out, they have to check with the central office to find this out.

Mr. Hollies: Considering the number of convictions running, we were told the other night, into the hundreds of thousands and the low ratio of people who are apparently concerned in getting pardons, you would have a flood of applications quite out of proportion to the result to be expected from it. You could indeed require them, before they disclosed any conviction more than say five years old...

Mr. MacGuigan: Right.

Mr. Hollies: ...to do that.

Mr. MacGuigan: What interest do these police forces have in giving this information out?

Mr. Hollies: For example, I suggest to you the present habitual criminal law is an example of police forces being asked whether they have any record.

Mr. MacGuigan: By whom?

Mr. Hollies: By the Crown Attorney. He wants to know whether he will be proceeding under the habitual criminal legislation.

Mr. MacGuigan: Yes, right. I am sure there could be a procedure for this adopted whereby he would go through Ottawa to get this information.

Mr. Hollies: I suggest, Mr. MacGuigan, that you are quite right, some procedure could be adopted. I also suggest that it would be so complicated and so very difficult of implementation that the social good to be gained would be far outweighed by the growth of bureaucracy which everybody agrees is a social evil.

Mr. MacGuigan: I do not really think I agree with you but I accept your answer as a valid argument.

The Chairman: Mr. McIlraith.

Mr. McIlraith: Perhaps an earlier answer I was attempting to give you, Mr. MacGuigan, was a little incomplete. Perhaps I could take

[*Interprétation*]

M. Hollies: Il vous faut pour leur faire cette interdiction, les aviser que la libération conditionnelle qui se rapporte à ce délit a été prolongée.

M. MacGuigan: Pas nécessairement. Vous pouvez les prévenir que, chaque fois qu'il fourniront ce renseignement, ils devront au préalable consulter le bureau central.

M. Hollies: Vu le nombre des condamnations—on a dit l'autre soir qu'il s'élevait à des centaines de milliers—et le petit nombre de ceux qui sont intéressés à obtenir une libération conditionnelle, vous seriez assailli par un flot de demandes hors de proportion avec les résultats que vous en pourriez escompter. Vous pourriez le faire en ce qui a trait aux condamnations, disons, vieilles de cinq ans ou plus..

M. MacGuigan: D'accord.

M. Hollies: Et arriver ainsi à vos fins.

M. MacGuigan: Quel profit retirerait la police de la divulgation de ces renseignements?

M. Hollies: Je dirais que le présent Code criminel suscite des occasions de demander aux forces de polices si elles ont des dossiers.

M. MacGuigan: De qui viendront ces demandes?

M. Hollies: Du procureur de la Couronne, qui tient à s'assurer sous quelle loi criminelle il plaidera.

M. MacGuigan: Très bien. Nous pourrions sûrement adopter à ce propos une procédure qui lui permette d'obtenir ces renseignements par l'intermédiaire d'Ottawa.

M. Hollies: Nous pourrions, en effet, adopter une procédure de ce genre. Mais elle serait d'une telle complexité et soulèverait de telles difficultés d'application pratiques que les avantages qu'on en retirerait seraient noyés par la bureaucratie.

M. MacGuigan: J'accepte votre argumentation avec certaines réserves.

Le président: Monsieur McIlraith.

M. McIlraith: Je vous ai peut-être donné tantôt une réponse un peu écourtée, monsieur MacGuigan. Prenons comme exemple une

[*Text*]

as an example of a type of situation where a conviction under federal statute could be in the hands of a provincial authority. A good example would be certain Criminal Code driving charges, traffic charges where there had been a conviction in the hands of a provincial highway traffic department. That would be, perhaps, as good a workable example as I could give of the type of situation. I would remind you there that we have in the Clause 6, the right to require the withdrawal of those records.

Mr. MacGuigan: Yes, right.

Mr. McIlraith: So that does not present, as I see it, a practical difficulty if this procedure is the one adopted to getting them back in.

Mr. MacGuigan: No, but this provision you point to in proposed Section 6, Subsection (2), I think, would assist my side in the argument with Mr. Hollies.

Let me ask just one further question of the witness as to future developments, projected developments or likely developments in the area of record keeping which, say, over the next 10 years, might affect our understanding of this problem. Are there projects on foot for more complete record keeping by your Department? Is there some thought that all the police forces in Canada would use you exclusively as the repository of records or anything of that kind?

Supt. Harasym: I suggest that they use us almost exclusively now because this is the only office where any police department can determine whether a person whom they have in custody has been arrested or convicted elsewhere in Canada.

Mr. MacGuigan: Yes, but they keep their own records as well. I was thinking of a situation where they would not even bother to keep their own records, they would just rely completely on you.

Supt. Harasym: Oh, I suppose with automation this is feasible.

Mr. MacGuigan: With quicker retrieval, I suppose, on your part—I am not suggesting it is slow—with automation where you might have teletype arrangements between provincial stations and your repository here. I want to know whether this is likely? I know it is conceivable, but do you see these straws in the wind?

Supt. Harasym: It is rather difficult to say because this is such an immense thing, particularly in this country, it would involve

[*Interpretation*]

condamnation en vertu d'une loi fédérale qui serait entre les mains des autorités provinciales. Une contravention pour conduite dangereuse en vertu du Code criminel au sujet de laquelle le ministère provincial des Transports détiendrait une condamnation, par exemple. Je vous signale que l'article 6 nous autorise dans ce cas à exiger le retrait de ces dossiers.

M. MacGuigan: Très bien.

M. McIlraith: Ce cas ne soulève donc pas de difficultés pratiques que je sache si on a recours à cette procédure pour recouvrer les dossiers.

M. MacGuigan: Non, mais cette disposition du paragraphe (2) de l'article 6 servira à appuyer mes prétentions auprès de monsieur Hollies.

Juste une autre question au témoin quant aux modifications qu'on projette d'apporter à la conservation des dossiers, au cours des dix prochaines années, et qui sont propres à modifier notre manière de penser sur ce sujet. Votre ministère a-t-il l'intention d'établir un système plus complet pour la conservation des dossiers? Les services de polices du Canada ont-ils tous l'intention de vous consulter à titre de dépositaire exclusif des dossiers?

M. Harasym: Ils le font déjà, car nul autre ne peut leur dire si le prévenu qu'ils détiennent a déjà été arrêté ou condamné ailleurs au Canada.

M. MacGuigan: Mais ils n'en tiennent pas moins leurs propres dossiers. J'imaginais un cas où il n'en posséderaient pas. Ils devraient alors s'en remettre entièrement à vous.

M. Harasym: Je suppose. L'automation leur facilite la tâche.

M. MacGuigan: Si des télétypes reliaient les provinces entre elles, vous pourriez diffuser plus rapidemment. Un réseau de ce genre est-il probable? Il est concevable, à coup sûr?

M. Harasym: C'est difficile à dire; le projet est de taille et il faudrait compter avec la traduction, les banques de renseignements,

[*Texte*]

costs of translation. All these things involve storage of material in a central point and statellite units that would realy the information to a central point and query central and so on. This involves an immense complex.

Mr. MacGuigan: Yes.

Mr. McIlraith: May I suggest, Mr. MacGuigan, if you wanted to pursue that question about future projections on records and record keeping, I am not sure this witness would be the one to deal with it. It is linked more with the question of use of computers and crime intelligence service and so on. I think I am justified in saying this much by way of answer to you, that there is a probability, except in the actual courts themselves, of less of the records being kept in local areas and in local jurisdictions, considerably less and that is a real prospect.

• 1630

Mr. MacGuigan: As time moves on the sealing of records in the central repository would become more and more complete?

Mr. McIlraith: Ye, very much so. In a practical way with the power to draw in those whose pardons have been granted and with the changes of techniques in keeping records other than actually in the courts themselves. We think the sealing becomes quite a workable proposition in a real way and that it will become more workable each succeeding year.

Mr. MacGuigan: Okay, Mr. Chairman, thank you.

The Chairman: Mr. Murphy, please.

Mr. Murphy: Superintendent, I am not exactly sure what you keep in a file in your Department but suppose I am arrested for an indictable offence, say receiving stolen goods or something of that nature, and I have no file at the present time in your Department. There is nothing on me, but the police arrest me, fingerprint me. What do you receive in Ottawa in your Department?

Supt. Harasym: We will receive a set of your fingerprints from that police department, and then we would open up a file.

Mr. Murphy: And then?

Supt. Harasym: The set of fingerprints implies a request to determine whether or not you have a record elsewhere. So this, as I indicated earlier, is acknowledged automatically.

[*Interprétation*]

des unités sattellites pour la transmission de l'information vers une centrale. Une entreprise fort complexe.

M. MacGuigan: Oui.

M. McIlraith: Si vous avez l'intention d'explorer plus encore cette question des systèmes de conservation des dossiers que nous réserve l'avenir je doute que le présent témoin soit indiqué. Votre question se rattache plutôt aux ordinateurs et aux services de détection du crime, etc. Je puis vous dire, en guise de répondre, que, exception faite de la Cour elle-même, on aura tendance à conserver une moindre partie des dossiers dans les localités régionales. Cette tendance ne laisse pas le moindre doute.

M. MacGuigan: Je suppose que l'on mettra de plus en plus sous scellés les casiers judiciaires dans les dépôts centraux

M. McIlraith: Nous aurons le pouvoir de faire rentrer dans ces dépôts les dossiers de ceux à qui l'on a accordé le pardon; nous modifierons nos méthodes de conservation des dossiers; en effet, nous ne les garderons plus dans les tribunaux. A notre avis, la mise sous scellés est une proposition que l'on peut mettre en pratique un peu plus facilement chaque année.

M. MacGuigan: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: Monsieur le surintendant, je ne sais pas avec exactitude ce que vous conservez dans le casier judiciaire de votre Ministère. Supposons que je sois arrêté pour recel, par exemple, et que je n'aie pas de casier judiciaire. Donc, il est établi que—votre service ne possède rien sur moi, mais le policier m'arrête et relève mes empreintes digitales; que recevez-vous au Ministère d'Ottawa?

M. Harasym: Nous recevons vos empreintes digitales, nous établissons votre dossier.

M. Murphy: Ensuite, que se passe-t-il?

M. Harasym: Grâce à vos empreintes digitales, nous pouvons déterminer si vous avez déjà ailleurs un dossier judiciaire. Nous en accusons réception *ipso facto*.

[*Text*]

Mr. Murphy: Right. But you open file on me at that time?

Supt. Harasym: Right.

Mr. Murphy: Then six months later, let us say, when I am convicted of that offence before the court of first instance, what, if anything, do you receive then?

Supt. Harasym: We receive from the police department information with respect to the conviction.

Mr. Murphy: Information only.

Supt. Harasym: Right. We provide a form, an initial acknowledgement to the police department of your set of fingerprints. We provide a form for the police department to complete indicating the dispositon of this particular case.

Mr. Murphy: What you receive on that occasion is not a judicial record of any kind, it is simply a questionnaire type of thing which has been filled out by the department?

Supt. Harasym: That is correct.

Mr. Murphy: Suppose that six months later I have appealed the original conviction and I am acquitted by the appellate court of the province in which I am tried. What, if anything, do you receive then?

Supt. Harasym: We will receive a notice of the result of that appeal.

Mr. Murphy: Of the acquittal.

Supt. Harasym: Not necessarily automatically, you see this will depend on the police department. If they are alert enough they will submit the information.

Mr. Murphy: I see. So what you have on file at the end of that case is the original set of prints with whatever information goes with it; the type of charge with which I am faced and so on, for sure one questionnaire answered and possibly a further letter or some other form of notification?

Supt. Harasym: That is correct.

Mr. Murphy: Would any of those documents be considered a judicial record?

Supt. Harasym: I would suggest not, but this is just my interpretation.

• 1635

Mr. Murphy: Now this question is probably for the Minister. Clause 6(1) makes reference to judicial records, and Clause 6(2) makes

[*Interpretation*]

M. Murphy: Vous établissez mon dossier à ce moment-là?

M. Harasym: C'est exact.

M. Murphy: Six mois plus tard, après ma condamnation par un tribunal de première instance, que recevez-vous alors?

M. Harasym: La police nous fait parvenir des renseignements sur ces condamnations.

M. Murphy: Des renseignements seulement?

M. Harasym: C'est juste. Nous envoyons un accusé de réception qui est ni plus ni moins une formule que la police elle-même complète portant sur la nature du délit.

M. Murphy: Donc, il ne s'agit pas d'un dossier judiciaire proprement dit, mais bien d'un questionnaire que la police a bien voulu remplir?

M. Harasym: C'est juste.

M. Murphy: Par suite d'un appel six mois plus tard je suis acquitté par la Cour d'appel de la province où j'ai été mis en accusation. Que recevez-vous alors?

M. Harasym: Nous recevons un avis des résultats de l'appel.

M. Murphy: De l'acquittement.

M. Harasym: Nous ne le recevons pas toujours automatiquement, car cela dépend de la police. Si cette dernière est assez vigilante, elle nous enverra ce renseignement.

M. Murphy: Vous avez donc sur votre dossier les empreintes digitales, les renseignements, le titre d'accusation, un questionnaire rempli ainsi qu'une lettre ou un avis quelconque?

M. Harasym: C'est exact.

M. Murphy: Ces documents constituent-ils des dossiers judiciaires?

M. Harasym: Voilà bien mon interprétation, mais ce n'est pas ce que je propose.

M. Murphy: Bon. Cette question s'adresse sans doute au Ministre. Le paragraphe (1) de l'article (6) fait allusion au «dossier judi-

[*Texte*]

reference to any records. The word judicial is not included as a descriptive word in subclause (2) of Clause 6, and the Minister is given the right, if he so desires, to call in judicial records from any person having custody or control of such records. Do I understand correctly that the Minister would not have the power to call in any of these other records which might exist in the hands of these agencies?

Mr. Hollies: May I answer?

Mr. Murphy: Yes.

Mr. Hollies: The difference was, as you have indicated, deliberate and the position is basically as you have stated it in your question to the Solicitor General. The provisions of Clause 6(1) as you say relate only to the calling in of judicial records. If the word judicial were not used there in qualification it would purport to give the minister the power to call in newspaper files, the records maintained by Crown Attorneys, the records maintained by provincial police, municipal police and the like.

Mr. Murphy: If I might just interrupt for a moment, what do you have in mind as being a judicial record, the certificate of conviction only?

Mr. Hollies: The court record only which is the record of conviction maintained by the court of record or the records in magistrate or provincial judges' court certifying that so and so was on such and such a date convicted of such and such.

Mr. Murphy: And nothing else?

Mr. Hollies: Nothing else, sir.

Mr. Murphy: If I understand you correctly then Clause 6(1) only empowers the Minister, whoever he may be, when calling in these documents he would not be receiving anything in effect then from various police stations across the country?

Mr. Hollies: That is quite correct, sir. particularly as the Quebec police and the Ontario police are not under the control of the Solicitor General like the RCM Police is.

• 1640

Mr. Murphy: Yes, I understand that. Then moving to subclause (2) of Clause 6:

[*Interprétation*]

ciaire» et dans le paragraphe 2 du même article, il n'est question que des dossiers en général. En revanche, dans le paragraphe 2 de l'article 6, le mot «judiciaire» n'est pas inclus dans la description des dossiers. En outre, le ministre a le droit de demander un dossier judiciaire confié à la garde d'une personne. Si j'ai bien compris, la loi ne donnerait plus le droit au ministre de faire venir ces autres documents qui sont entre les mains de divers autres organismes?

M. Hollies: Puis-je répondre à cette question?

M. Murphy: Oui.

M. Hollies: C'est à dessein qu'on a établi cette différence et vous avez fort bien exprimé la situation au solliciteur général. Au paragraphe (1) de l'article (6), il ne s'agit que de confier le dossier judiciaire à la garde du Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada. Si l'on avait omis le mot «judiciaire», le ministre aurait le droit de redemander les archives des journaux, les dossiers constitués par les procureurs de la Couronne, les dossiers conservés par la police provinciale ou municipale est ainsi de suite.

M. Murphy: Mais, qu'est selon vous un dossier judiciaire? Est-ce uniquement le certificat de condamnation?

M. Hollies: Il s'agit d'un dossier du tribunal qui est le certificat de condamnation, ou les dossiers judiciaires gardés dans les tribunaux provinciux ou la Cour des magistrats.

M. Murphy: Rien de plus?

M. Hollies: Rien de plus, monsieur.

M. Murphy: Si j'ai bien compris, le ministre n'aurait pas le droit de recevoir d'autre que ce que les divers postes de police lui feraient parvenir en vertu du paragraphe (1) de l'article 6?

M. Hollies: C'est exact. Surtout si l'on tient compte que la police du Québec et la police de l'Ontario ne sont pas sous le contrôle du solliciteur général comme l'est la Gendarmerie royale du Canada.

M. Murphy: C'est clair. Je passe maintenant au paragraphe (2) de l'article 6 qui se lit comme suit:

[*Text*]

(2) Any record of a conviction in respect of which a pardon has been granted that is in the custody of the Commissioner...

Now what record are you talking about there?

Mr. Hollies: All records that say this man was convicted of an offence. We are not talking of judicial records only there, going back to the FPS file.

Mr. Murphy: What is FPS?

Mr. Hollies: That is Fingerprint Section file. This, as the Superintendent has said, is a chronological notation of all offences. We will say there are five offences on there and the man has been pardoned for one. The entry for the offence in respect of which a pardon has been granted will have to be removed from that and sealed and kept separate.

Mr. Murphy: Let us use the example that I started out with.

Mr. Hollies: Right.

Mr. Murphy: One offence of conviction and appeal and acquittal. Would that whole file be closed?

Mr. Hollies: The fingerprint itself will still be available and an indication of the individual to whom that fingerprint relates. There will be a notation on the file "record transferred to sealed records" or some words to that effect, or "record transferred, pardon granted" not any record of what the offence was.

We will just take an extreme case because it may be more persuasive and in any event it is easier to see it I think. You get a child molester, one of these sex murders in the community, and if latent fingerprints are discovered turned in to the police and are searched for in their files, the only record they come up with is one which says the fingerprint record shows this relates to this man whose record is in the sealed records. Then the RCM Police would apply to the Solicitor General for the purpose of opening that sealed record because of the heinous nature of the crime and the necessity of having access to that record to see whether the crime could be more easily solved by it. However, on the police open records, there will be nothing reflecting the conviction of the offence and that is why the word judicial does not appear in subclause (2) of Clause 6.

[*Interpretation*]

(2) Tout dossier ou relevé d'une condamnation à l'égard de laquelle un pardon a été accordé, que conserve le commissaire...

De quel dossier s'agit-il, ici?

M. Hollies: Tous les dossiers portant que cet homme a été condamné pour un délit quelconque. Il ne s'agit pas de dossiers judiciaires, parce que nous nous reportons au dossier FPS.

M. Murphy: Je ne saisis pas trop bien.

M. Hollies: *Fingerprint Section file.* Comme le déclarait le surintendant, ce dossier est une liste chronologique de tous les crimes et délits. Supposons qu'une personne ait commis 5 délits, mais dont un seul ait été pardonné; inscription du délit qui a fait l'objet du pardon doit être enlevée, cachetée et séparée.

M. Murphy: Servons-nous de l'exemple que je vous ai donné.

M. Hollies: D'accord.

M. Murphy: Supposons qu'il y ait eu une seule condamnation, un appel et un acquittement.

Le dossier sera-t-il fermé?

M. Hollies: L'empreinte digitale et le nom de la personne seront inscrits sur un dossier portant qu'un pardon a été accordé et que le dossier a fait l'objet d'un transfert.

Prenons un cas extrême: supposons qu'un dépravé sexuel s'attaque aux enfants; on découvre alors ses empreintes digitales que l'on transmet à la police qui consulte ses dossiers. L'unique source de renseignement indique que le dossier a été cacheté. A ce moment-là en raison du caractère particulièrement pénible du crime et la nécessité d'y avoir accès, la Gendarmerie royale du Canada demandera au Solliciteur général l'autorisation d'ouvrir le dossier cacheté.Il reste que les dossiers auxiliaires de la police ne fournissent aucune lumière sur la condammation de l'offense et c'est pourquoi nous ne parlons pas de dossier judiciaire au paragraphe (2) de l'article 6.

[*Texte*]

Mr. Murphy: I see. To carry this one step further, I had the opportunity—I do not know if it was a privilege—not too long ago of having a conducted tour of a brand new police station in my riding. One of the things I found in there which was very interesting was a beautiful data bank. This is getting along with what Mr. MacGuigan was talking about I think. It is a computer-type instrument into which every detail of information on every arrest is fed and that stays in there *ad infinitum*. Have we or have we not the power as a federal government to prevent the information in that bank pertaining to a federal offence for which an accused has received a pardon being disseminated or used?

Mr. Hollies: I think, sir, the answer is basically as I attempted to give Mr. MacGuigan on that, and I take it that the thrust of the question is the same.

You are talking about offences against federal law in possession of other than federal agencies.

An hon. Member: Yes.

Mr. Hollies: With respect, sir, I do not think I can give any further answer than I gave to Mr. MacGuigan. I am not trying to burke the question, I would be glad to repeat it.

Mr. Murphy: No. I heard you answer.

A further question for the Minister if I might, sir. Is there any particular reason why you are given the discretion of calling in these records rather than being placed in mandatory position of having to call them in? In other words, the use of the word "may" in Clause 6(1) as opposed to the word "shall".

I should not be referring to you as the Minister. Is there any particular reason the Minister is given a discretionary power rather than being obliged to call in these records?

Mr. McIlraith: I do not know how you can oblige him to do that in writing addressed to any person having the custody or control, because he can only do it in respect of those cases where he knows they have the custody of it. It is a matter of draftsmanship. There is no desire in any way that the Minister should evade the responsibility. There is no attempt to put that interpretation on the use of the word "may" in that subclause. It is rather relating it to what admittedly is the vague-

[*Interprétation*]

M. Murphy: Faisons une étude un peu plus poussée. J'ai eu l'occasion de visiter le nouveau poste de police de ma localité où j'ai vu une magnifique banque de données. Il s'agit d'une espèce d'ordinateur où l'on trouve tous les détails sur tous les arrêts enregistrés dans cette banque de données et qui y restent de façon permanente. Avons-nous ou non le pouvoir, en tant que gouvernement fédéral, d'empêcher l'utilisation des renseignements de cette banque portant sur délits qui ont fait l'objet d'un pardon?

M. Hollies: La réponse est essentiellement celle que j'ai tenté de donner à M. MacGuigan. Je pense que vous parlez de la même chose sans doute.

Vous parlez de délit en contravention de lois fédérales qui se trouveraient entre les mains d'agences non fédérales.

Une voix: Oui.

M. Hollies: Sauf tout le respect que je vous dois, monsieur, je n'ai rien à ajouter à ce que j'ai dit à M. MacGuigan. Je n'essaie pas d'éviter la réponse et je me ferais même un plaisir de la répéter.

M. Murphy: Merci, car je vous ai entendu tout à l'heure.

Une autre question au ministre, si je puis. Y a-t-il une raison particulière pour laquelle vous avez le pouvoir purement discrétionnaire de demander qu'on vous communique ces rapports? En d'autres termes, pourquoi ne jouissez-vous pas de ce plein droit? Pourquoi parle-t-on de «peut» et non de «doit» au chapitre (1) de l'article 6? Naturellement, je ne devrais pas m'adresser à vous en tant que ministre, je veux savoir pourquoi le ministre n'est pas obligé d'ordonner à la personne qui a la garde de ce genre de dossier de confier celui-ci à la garde du commissaire de la Gendermerie royale du Canada?

M. McIlraith: Comment peut-on obliger le ministre à procéder de la sorte quand il ne peut le faire que dans le cas où il sait que tel ou tel bureau a la garde de ces dossiers? Il s'agit d'une question de rédaction et personne ne souhaite que le ministre échappe à ses responsabilités. Le mot «peut» ne doit pas être interprété dans ce sens-là.

[*Text*]

ness of the identity of places where they might be.

Mr. Murphy: I can appreciate, sir, the problems which were pointed out earlier by this witness I believe, that some accused people do not, where the offence was committed let alone when, but surely here we are talking about judicial records as opposed to any type of record, and in most instances one would think the knowledge of the people who have custody and control of the judicial record would be available.

Mr. McIlraith: No. Unfortunately we are not finding that. That is showing up in many of these applications; it is one of the things we got from the bit of experience we have had in the use of pardons. I do not see how you can can legislate the Minister into the position of having the responsibility of being forced to do something that is impossible; that is the situation.

Is there anything more, Mr. Hollies, you wish to say on this?

Mr. Hollies: No, sir.

Mr. Murphy: Would it be possible to legislate him into the position of having to do something in those cases where he knows the records are being held; in other words, drafted in such a way that he shall by order in writing addressed to any person of whom he has knowledge as having the custody or control of records..

Mr. McIlraith: I do not know. I suggested in the drafting of legislation that that has not been the usual way of doing it. The method has rather been that the House of Commons has control of the Minister and his responsibilities, and he is answerable for his performance. But if you have any other suggestion on draftsmanship of the subclause that makes it better, I am perfectly open to hear it. There is certainly no intention that the Minister should not call in the records if that is what is in your mind; there is no intention of that sort.

Mr. Murphy: I have no further questions at this time Mr. Chairman. Thank you.

Mr. Hogarth: May I ask a supplementary? I cannot see, Mr. Minister, in this Clause 6(1), and Mr. Hollies I am sure will appreciate my problem. It is all right to say that:

> The Minister may by order in writing addressed to any person having the custody or control of any judicial record...

[*Interpretation*]

M. Murphy: Je comprends les problèmes dont a fait état plus tôt ce témoin et dont certains accusés sont loin de soupçonner la gravité. Souvent le ministre ne sait pas où a été commis le délit. Néanmoins, nous parlons ici des dossiers judiciaires qu'il faut distinguer des autres dossiers. On soupçonnerait que dans la plupart des cas, on pourrait bénéficier des renseignements de ceux qui ont la garde des dossiers judiciaires.

M. McIlraith: Non. Nous n'en sommes pas arrivés à cette conclusion, ce qui se reflète d'ailleurs dans un grand nombre de ces demandes. Nous avons un peu d'expérience en ce qui concerne les pardons. A mon avis, on ne peut pas législativement obliger le ministre à faire ce qui est impossible dans la pratique. Voilà la situation.

Voudriez-vous ajouter quelque chose à ce sujet, monsieur Hollies?

M. Hollies: Non.

M. Murphy: Ne pourrait-on pas obliger le ministre à le faire lorsqu'il connaît l'endroit où ces dossiers sont gardés? En d'autres termes, le ministre ne devra-t-il pas, par écrit, ordonner à une personne dont il sait qu'elle a la garde ou le contrôle du dossier judiciaire...

M. McIlraith: Ce n'est pas la façon habituelle de procéder dans la façon dont nous avons rédigé nos lois. Normalement, la Chambre des communes a eu pour ligne de conduite de rester maîtresse du comportement du ministre et celui-ci doit rendre compte à la Chambre de son rendement; si vous avez des améliorations à proposer aux texte du projet de loi, je veux bien les entendre, mais il ne s'agit pas du tout d'éviter au ministre le soin de demander communication de ces dossiers. Ce n'est vraiment pas du tout notre intention.

M. Murphy: Merci, monsieur le président. J'ai terminé mes questions.

M. Hogarth: Puis-je poser une question supplémentaire?

Je ne saisis pas très bien le contenu du paragraphe (1) de l'article 6 et je suis sûr que M. Hollies comprendra mon problème. Or, il est bien joli de dire que:

> le ministre peut, par écrit, ordonner à une personne ayant la garde ou le contrôle du dossier judiciaire d'une condam-

[*Texte*]

require that person to deliver such record into the custody of the Commissioner.

I take it that you would direct a letter to the Clerk of the court where the conviction occurred and ask that the record of Mr. so and so be forwarded to you.

Mr. Hollies: Yes.

Mr. Hogarth: I was just reminiscing as to what that record consists of in an average assize court case. First of all, when the verdict of the jury comes in the judge enters it in the bench book that he has before him. There is a record of his conviction there. The clerk of the court registers the verdict of the jury on the court calendar. The clerk of the court subsequently prepares a certificate of conviction. The man is remanded for sentence. There is a warrant for remand which cites the conviction. After the warrant for remand is exhausted, the man comes back, and there is a warrant of committal which re-cites the conviction. There is a special file docket which is the ordinary court file in which copies of all these documents are contained, and on the file cover the disposition of the case is made. This is what is done in our court registry. Then there is the reporter's transcript which may or may not have been reduced to notes, to the appropriate typed transcript.

I am sure there are other places in the court documents where the convictions are recorded. When you are calling in a judicial record all these documents, which cannot be sent in because a judge's bench book also contains the record of the next day's proceedings and the proceedings the day before, have to be sent in to the Solicitor General; then how are you going to remove from the court index the fact that the case was held? You search the back index of the Supreme Court of British Columbia for Regina vs Ferguson, Regina vs Jones, and it is under a file number, as I see it there is just no way you can expect to erase them all across the country. Say you have a thousand applications a year, how can you possibly get them erased?

Mr. Hollies: I quite appreciate these difficulties Mr. Hogarth, and I suggest the warrant of remand and the warrant of committal are not in themselves judicial records of conviction, although they do re-cite the convictions.

Mr. Hogarth: Whereas so and so was convicted on this day. Yes.

[*Interprétation*]

nation à l'égard de laquelle un pardon a été accordé, de confier ce dossier à la garde du commissaire de la Gendarmerie royale du Canada.

Si j'ai bien compris, vous enverriez une lettre au greffier du tribunal qui a prononcé la condamnation et vous demanderiez la publication du dossier de M. X. C'est bien cela?

M. Hollies: Oui.

M. Hogarth: Je me demande bien ce que constitue le dossier d'une cour d'assise ordinaire. Quel est le dossier qui figure au greffe? D'abord, le verdict du jury est rendu et le juge l'inscrit dans le livre qu'il a sous les yeux. Voilà donc le dossier de la condamnation. Le greffier du tribunal inscrit le verdict au registre du tribunal et le greffier prépare ensuite un certificat de condamnation. Le prévenu est ainsi ajourné pour le prononcé de sa peine, puis, après expiration du délai, il revient pour entendre sa condamnation. Un autre document est dressé et des copies de tous ces documents sont versées au registre; sur la chemise extérieure, on indique le prononcé de la peine.

Il existe aussi un registre de jugements rendus qui contient les dossiers judiciaires dont vous demandez la communication.

Il y a sûrement d'autres endroits où les documents de la Cour et les jugements rendus sont enregistrés. Tous ces documents ne peuvent pas vous être envoyés, car le registre du juge contient les indications sur ce qui s'est passé la veille et ce qui se passera le lendemain et que l'on doit faire parvenir au solliciteur général. Comment allez-vous faire disparaître de l'index du tribunal, le fait que le procès a été entendu? Si vous regardez les causes de Régina contre Fergusson, ou Regina contre Jones, vous verrez que leur est apposé un numéro d'ordre dans les dossiers. Vous en arriverez à la conclusion qu'il n'y a absolument pas moyen de rayer ces milliers de casiers judiciaires?

M. Hollies: Je comprends sans peine ces difficultés. Je propose que les mandats de renvoi et les mandats de détention ne font pas partie des dossiers judiciaires, même s'ils exposent les conditions de l'accusation.

M. Hogarth: ...et que la personne a été condamnée ce jour.

[*Text*]

Mr. Hollies: Yes. I quite agree, but if judicial records were to be extended by the inclusion of indices and the like, I suppose law reports would come into that category.

Mr. Hogarth: Yes. They would have to come in too.

Mr. Hollies: Certainly our interpretation of judicial record was the first set that you mentioned, that is the bench book. This is going to present a real practical problem to get the entry removed from the bench book, and the record on the calendar by the clerk of a court. Everything that is a judicial record of the conviction as such, merely even re-citing the conviction, I believe to be subject to the Minister's order. But I quite agree that there is every practical difficulty there in the physical handling of the documents and their assembly. I do not agree the judicial record of the conviction includes indices and law reports, because I do not think it is the judicial record.

An hon. Member: Yes.

Mr. Hollies: Nor the remand warrant, nor the committal warrant.

Mr. Murphy: They are going to have to start using loose-leaf books.

Mr. Hogarth: What I think some of the members are concerned with and what we would like to do if at all possible is remove all possible sources of information that the accused was convicted of this particular offence. It cannot be done because people will not necessarily look for a certified copy of the conviction. They will just look on the outside of the court docket file, and see: "Convicted January 21, sentenced to five years." That is good enough to ruin the man's reputation if he can be identified. I have nothing further.

The Chairman: Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I would like to ask the Minister or Mr. Hollies, to whom are you going to direct your order with regard to sealing? You mentioned the clerk of the court. You also mentioned the difference between a contract province and a noncontract province; it may be that you have more control with regard to noncontract provinces coming under the jurisdiction of the RCMP. To whom are you going to direct the order with regard to sealing?

Mr. Hollies: Mr. Gilbert, if I may answer this one, the order for sealing is not really an order. It is an automatic consequence under Clause 6(2). The order is for the calling in of

[*Interpretation*]

M. Hollies: Je suis tout à fait de votre avis. Mais si l'on élargissait la définition de dossier judiciaire, en incluant les index, je suppose que les rapports sur les procès feraient partie de cette catégorie.

M. Hogarth: C'est exact.

M. Hollies: Dans la pratique, quand il faut éliminer un dossier judiciaire du registre du juge, ou faire disparaître l'inscription par le greffier sur le rôle du tribunal, cela pose des difficultés énormes, tout ce qui constitue une mention officielle de la condamnation aux greffes du Tribunal, peut faire l'objet d'une ordonnance du ministre. Mais je conviens avec vous qu'il y a toutes sortes de difficultés pratiques en ce qui concerne la manutention de cette documentation. Toutefois, je ne pense pas que les revues juridiques ou les index, ne constituent des casiers judiciaires au sens propre du mot.

Une voix: Oui.

M. Hollies: Pas plus que les mandats de détention ou les mandats de dépot.

M. Murphy: On pourrait parler d'un cahier à feuilles mobiles.

M. Hogarth: Nous songeons en somme à faire disparaître toutes les sources possibles portant que l'accusé a été condamné pour tel ou tel délit. Mais les gens ne cherchent pas nécessairement la nature du délit; ils verront sur le dossier «condamné le 21 janvier, condamné à 5 ans», et ce renseignement est suffisant pour ruiner la réputation d'un homme si l'on peut identifier ce malheureux. Je n'ai rien à ajouter.

Le président: Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Je voudrais poser une question au ministre ou à M. Hollies. A qui va s'adresser votre ordre de mise sous scellés? Vous avez parlé du greffier du Tribunal, de la différence entre une province qui a un contrat ou encore une province qui n'en a pas. Il se peut que nous ayez plus de pouvoir en ce qui concerne les provinces qui n'ont pas de contrat mais qui relèvent de la compétence de la Gendarmerie royale du Canada. Je voudrais savoir à qui vous allez adresser votre ordre.

M. Hollies: Monsieur Gilbert, puis-je répondre à cette question? C'est une conséquence automatique du paragraphe 2 de l'article 6. L'ordre se rapporte aux dossiers judiciaires et

[*Texte*]

the judicial records and Clause 6 (2) says that all records in the control of the federal power shall be sealed. So there is no separate order of sealing required. They are automatically to be transferred. There will be a direction, of course, to the Commissioner and all that will happen is that the notification of the pardon will go to the Commissioner of the RCMP who will be required to take this action or in the case of DND who have judicial records of convictions for murder, rape, manslaughter under the National Defence Act, they, too, will be required to return those records.

Mr. Gilbert: So they will be the only two sources that we contact with regard to the surrendering of records?

Mr. Hollies: I do not think I have been exhaustive. I would have to know what other departments conceivably could have them. I was unaware of the one mentioned by Mr. Hogarth in connection with the Fisheries Department.

Mr. Gilbert: Let us take a practical problem, Mr. McIlraith. We know that municipal and provincial police forces have records of convictions of persons. What is the procedure you are going to take when a person has been granted a pardon to notify these forces that the record he has is subject to change because of the pardon?

Mr. McIlraith: There is no difficulty about notifying them. We can attend to that easily enough. The difficulty lies in our jurisdiction in calling in any notation they may have of the conviction. We can call in the judicial record because that is something over which we will have jurisdiction, but when you get into the matter of a body wholly under the jurisdiction of the province we do not have the jurisdiction to fully control that notation; that kind of thing. I think, perhaps here, if I could draw a distinction, the weak spot is in places where there may be some notation of the offence rather than something having to do with the courts or relating to the actual case itself, but a notation. This is the area.

I point out to you that the difficulty we are trying to deal with arises really out of records or notations of records that have gotten into hands where they should not be used for the purpose they are being used for. I think I am here on a ground where I can only suppose, but it is supposition based on quite a bit of contact in trying to check on these matters, they did not come from the provincial authorities as such. I think out of fairness I ought to say that. We will undoubtedly have some difficulties in some local areas where we do not have the jurisdiction. There is no

[*Interprétation*]

le paragraphe 2 de l'article 6 stipule que tous les dossiers sous contrôle du gouvernement fédéral doivent être scellés. Par conséquent, point n'est besoin d'un autre ordre. Les dossiers doivent être transférés automatiquement. Le commissaire recevra des directives, l'avis de pardon lui sera envoyé et il devra agir en conséquence; dans le cas de la Défense nationale qui possède des dossiers judiciaires de condamnation pour meurtres, viols, homicides involontaires en vertu de la loi sur la Défense nationale, ce ministère devra lui aussi retourner les dossiers.

M. Gilbert: Ainsi, ce sont les deux seuls ministères avec qui nous devrons communiquer au sujet de la récupération des dossiers?

M. Hollies: Il faudrait que je sache si d'autres ministères en possèdent. Je ne savais pas que le ministère des Pêches en avait.

M. Gilbert: Prenons un cas concret, monsieur McIlraith. Nous savons que les forces policières municipales et provinciales possèdent des dossiers de condamnation. Lorsqu'une personne obtient un pardon, quelles mesures prendrez-vous pour aviser ces forces que le dossier qu'elles détiennent doit être modifié en conséquence?

M. McIlraith: Il est très facile de les aviser. La difficulté est de récupérer toute note qu'elles peuvent avoir sur la condamnation. C'est une question de compétence. Nous pouvons obtenir un dossier car nous en avons la compétence, mais lorsqu'il s'agit d'un organisme qui relève de la compétence provinciale nous n'avons pas les moyens de contrôler cette notation. La difficulté se présente lorsque la notation se rapporte à l'infraction ou au cas lui-même plutôt qu'au tribunal.

La difficulté dont nous traitons provient de dossiers ou de notations dans les dossiers qui servent à des fins auxquelles ils ne devraient pas servir. Il s'agit ici de supposition, mais de supposition fondée sur des contacts que j'ai établis pour vérifier ces questions; elles ne me parviennent pas directement des autorités provinciales. Sans aucun doute, nous rencontrerons des difficultés dans certain secteurs où nous n'avons pas de juridiction. J'espère que ce projet de loi sera adopté; lorsqu'il le sera, j'ai l'intention de discuter de cette question avec les autorités provinciales en vue d'obte-

[*Text*]

doubt about that. I should answer Mr. Gilbert that I hope and expect if this Bill is enacted and when it is enacted to follow up the matter with the provinces with a view to getting a completely supporting action taken in that area that is within their jurisdiction, but I came to the conclusion in drafting the Bill that if we were to seek to get that perfected with the 10 provinces before we brought in a bill that we would be delaying the chance to do what we should be doing for the sake of making it 100 per cent perfect when we can get it 98 per cent perfect without that delay. I do anticipate following it up with the provinces in an effort to have them take all the steps necessary to completely remove any record of the conviction, using "record" in this sense in the widest possible terms.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I would like to assist Mark MacGuigan with another observation on how terribly difficult it becomes. In one particular dangerous sexual offender prosecution, the Mounted Police were good enough to have the record of the accused searched in the FBI files in the United States. They sent the Canadian record and the American record. We had known that the man had lived in the United States for some time. There was something like I think 10 or 11 American offences recorded while he lived in the United States. These came under a varying amount of crimes because their crimes do not correspond in name with ours. When the record came out from the Royal Canadian Mounted Police to the Coast, rather than send the record back—it was a certificate with the fingerprints on it—rather than send the record back to the Royal Canadian Mounted Police and ask them to search the various places in the United States to confirm with the prints that it was the man convicted, it was sent out from the Coast to these various police departments asking them to compare it with the fingerprints and particularly to give the *modus operandi* of the offence because it was a peculiar type of sexual offence.

You can see what would happen if all of a sudden somebody was directed to start to call back all these records. I mean theoretically by statute they would be obliged to do so and although it becomes impractical from the point of view of the accused who wants a pardon, it is hopeless from an administrative point of view, and if it was done in one case, it is done in hundreds of them.

• 1655

Mr. MacGuigan: No. I agree, Mr. Chairman, that they could not all be called back, but I

[*Interpretation*]

nir leur appui complet dans les domaines qui relèvent de leur compétence. Lors de la rédaction du projet de loi, j'ai songé à règler cette question avec les dix provinces, mais vu le retard que cela aurait produit, j'ai préféré attendre après l'adoption du projet de loi. J'ai l'intention de donner suite à cette affaire en demandant aux provinces de prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer des dossiers tous les documents portant sur la condamnation. J'emploi ici le terme «documents» dans son sens le plus large.

M. Hogarth: Monsieur le président, j'aimerais appuyer M. Mark MacGuigan par une autre observation pour démontrer jusqu'à quel point la chose est difficile. Dans le cas d'une poursuite contre un maniaque sexuel, la Gendarmerie royale a eu l'obligeance de demander au FBI de faire des recherches sur le dossier de cet accusé. Ils ont envoyé le dossier canadien et le dossier américain. Nous savions que cet homme avait vécu aux États-Unis pendant quelque temps. Le dossier américain comportait 10 ou 11 accusations portées contre lui lors de son séjour aux États-Unis. Ces accusations portaient sur divers crimes car, selon la loi américaine, les crimes ne correspondent pas aux nôtres. Le document est parvenu aux autorités de la Colombie-Britannique par la Gendarmerie royale du Canada. Plutôt que de retourner le document, il s'agissait d'un certificat portant les empreintes digitales, à la Gendarmerie royale du Canada en lui demandant de faire des recherches aux États-Unis en vue d'établir qu'il s'agissait bien de l'accusé, le document a été envoyé à tous les commissariats de police leur demandant de comparer ces empreintes et surtout de nous décrire la façon dont le délit avait été commis car il s'agissait d'un cas particulier de délit sexuel.

Vous devez avoir une bonne idée de ce qui se produirait si on demandait à quelqu'un d'essayer de récupérer tous ces documents. En principe, il serait obligé de le faire, et bien que la chose serait impossible du point de vue de l'accusé qui demande un pardon, elle le serait encore plus du point de vue administratif. Si on le faisait dans un cas, il faudrait le faire dans cent cas.

M. MacGuigan: Monsieur le président, j'en conviens, il ne sera pas possible de les récupé-

[*Texte*]

suggest their disclosure could be forbidden and I think this would achieve the same purpose.

Mr. Hogarth: Could we not consider in our further considerations of this Bill rather than calling in all these judicial records, why not provide that once a pardon is granted it is sent to the court registry and they are compelled by statute to note on the record that a pardon has been granted?

The Chairman: Or they could seal their records.

Mr. Hogarth: Or they could seal their records with the pardon, so to speak, as they seal divorce records.

The Chairman: I have a further question. What about marijuana offences? Would they be recorded at your headquarters?

Supt. Harasym: Only if fingerprints are submitted in respect to the offences.

The Chairman: I am not fully cognizant. Is this a normal case?

Mr. Hogarth: They are printable because they are indictable.

Supt. Harasym: They are printable but I suggest, sir, that we do not get fingerprints in all cases.

Mr. Hogarth: Oh, that is true, because some are summary convictions, if they are proceeded by way of summary convictions. I have never seen a police force yet that did not print and then proceed by way of summary conviction.

The Chairman: So the answer is as far as you know, most marijuana offences are not recorded at your headquarters.

Supt. Harasym: I cannot say whether most or what number, but we do know that not all of them are reported to us with fingerprint support. Therefore, we would have no record in our central repository of such marijuana convictions.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I would just like to ask another small question. I think we were given the answer to this yesterday, but I just wanted to make sure. I think Mr. Hogarth supplied the answer. Do I understand rightly in thinking that in a case where the Crown counsel has the choice between an indictable offence and a defence punishable on summary conviction that this is, for pur-

[*Interprétation*]

rer tous, mais je propose que l'on en interdise la divulgation.

M. Hogarth: Au lieu de faire revenir tous ces dossiers, ne pourrions-nous pas étudier la possibilité de rédiger une disposition selon laquelle chaque fois qu'il y a pardon, un avis de pardon serait envoyé au greffe du tribunal et ce dernier serait contraint par la loi de noter sur le dossier qu'un pardon a été octroyé?

Le président: Ou ils pourraient sceller leurs dossiers.

M. Hogarth: Ou ils pourraient sceller leurs dossiers avec le pardon tout comme ils le font dans le cas des dossiers de divorce.

Le président: J'ai une autre question. En ce qui concerne les infractions relatives à la marijuana, seraient-elles inscrites à votre quartier général?

M. Harasym: Seulement s'il y a des empreintes digitales aux dossiers.

Le président: Je ne suis pas très au courant. S'agit-il d'un cas ordinaire?

M. Hogarth: On ne prend les empreintes digitales que lorsque le délit est passible de poursuite en justice.

M. Harasym: Je vous ferai remarquer que nous n'avons pas les empreintes digitales dans tous les cas.

M. Hogarth: Oui, c'est vrai, parce que certains cas sont punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Je n'ai jamais vu la sûreté ne pas prendre d'empreintes et ensuite procéder par condamnation sommaire.

Le président: D'après vous, la plupart des infractions relatives à la marijuana ne sont pas inscrites à votre quartier général.

M. Harasym: Je ne peux pas citer de chiffres, mais nous savons que tous les cas ne nous sont pas rapportés avec empreintes digitales à l'appui. Par conséquent, nous n'avons aucun dossier à notre dépôt central des dossiers sur des cas de marijuana.

M. MacGuigan: Si j'ai bien compris, hier, dans un cas où l'avocat de la Couronne a le choix entre un délit passible de poursuite judiciaire et un délit punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, en ce qui concerne les empreintes digitales, ce délit sera traité comme un délit punissable sur déclaration sommaire de culpabilité?

[*Text*]

poses of fingerprinting, treated as an offence punishable on summary conviction?

Supt. Harasym: Not necessarily. In an offence of this nature subsequent to the arrest, and before the accused appears in court and before the Crown, therefore decides how it is going to proceed the police department's thinking is that they are fingerprinting the individual because he is charged with an indictable offence. I feel that in many cases, in most cases perhaps, they in fact fingerprint these people.

Mr. MacGuigan: It is not an invariable practice with the police in such cases to take fingerprints? Perhaps you are not the right man to ask that question to but I would be grateful if any other witness could enlighten us on this.

The Chairman: Yes, I would like to be enlightened, too Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: I suggest it is the policy of the Royal Canadian Mounted Police that at any time a person is arrested and in custody on an offence which is indictable or summary—it does not matter whether they are going to proceed by indictment or proceed by summary conviction—it is their policy because it is an indictable offence that they are fingerprinted. I have seen them go so far as to suggest after the conviction and a fine is imposed that there be a warrant of remand into custody so the prints can be taken because the man was summoned in the first instance. To my mind I think it is a deplorable practice but that is neither here nor there.

Mr. Hollies: Perhaps I could clear this up, Mr. Chairman, if I may?

The Chairman: Mr. Hollies.

• 1700

Mr. Hollies: This, I think, was the interpretation of the Identification of Criminals Act up until approximately 18 months ago, roughly that, and the problem came up at the instance of the Attorney General of Manitoba, if I recollect correctly, who said he was not satisfied that there was power under the Identification of Criminals Act to take fingerprints on arrest, treating it as an indictable offence when it could be proceeded with either way.

It was thereupon referred to the Department of Justice for an opinion and they confirmed the doubt of the Attorney General of Manitoba and said that until it was decided to proceed with it as an indictable offence that power did not subsist under the Identification of Criminals Act. I was informed of this by

[*Interpretation*]

M. Harasym: Pas nécessairement. Dans le cas d'un délit de cette nature, après l'arrestation, et avant que l'accusé ne paraisse au tribunal et par conséquent, avant que la Couronne ne décide de quelle façon elle procédera, la Sûreté prend les empreintes digitales de l'individu parce qu'il est accusé d'un délit passible de poursuites judiciaires. Je crois que, dans la plupart des cas, ils prennent les empreintes digitales de ces personnes.

M. MacGuigan: La Sûreté ne prend pas invariablement les empreintes digitales? Peut-être qu'un de nos témoins pourrait nous éclairer sur cette question.

Le président: Oui, j'aimerais moi aussi avoir des éclaircissements. Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Chaque fois qu'une personne est arrêtée et détenue pour un délit punissable ou sommaire, la Gendarmerie royale prendra les empreintes digitales parce qu'il s'agit d'un délit punissable. Même après une condamnation et une imposition d'amende, la GRC ira jusqu'à demander un mandat de renvoi en détention afin de prendre les empreintes digitales parce que la personne a été sommée de comparaître en premier lieu. A mon avis, c'est une pratique déplorable.

M. Hollies: Je puis peut-être éclaircir la question, monsieur le président?

Le président: Monsieur Hollies.

M. Hollies: C'était l'interprétation de la Loi sur l'identification des criminels à venir jusqu'à il y a 18 mois environ, lorsque le Procureur général du Manitoba a déclaré qu'il n'était pas convaincu que ladite loi conférait le pouvoir de prendre des empreintes digitales sur arrestation, traitant ainsi le délit comme étant punissable alors qu'on pouvait procéder autrement.

Par conséquent, la question a été déférée au ministère de la Justice, qui a confirmé le doute du procureur général du Manitoba et qui a déclaré que tant qu'on aura pas décidé de traiter ce délit comme un délit punissable, ce pouvoir n'existe pas en vertu de ladite loi. C'est la Gendarmerie royale qui m'en a

[*Texte*]

the RCMP, who had a copy of it in their legal section. I did not have a copy of it at departmental headquarters. They said that as a result of that they still sought fingerprints but they sought them voluntarily—and I will let you put whatever gloss you want on that—and that they were religiously adhering to the idea that they could not take them compulsorily unless the offence was indeed to be proceeded with on an indictment, and I got my knuckles rapped for suggesting that they could do anything else. I got my knuckles rapped by the RCMP, not by the Minister because I did not tell the Minister.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, this would be a better subject for Estimates. However, I would suggest that the Minister might ask the Commissioner of the RCMP to supply us with a directive to all police forces that under these circumstances policemen are not to take fingerprints. I would also respectfully suggest, if I may, that the RCMP should not even ask for fingerprints if they have no legal right to take them, because the mere request leaves an inference that they have a right to do it. Very often it is a case of, "Your bail will be through after we finish processing your prints."

Supt. Harasym: I stumbled on to something I did not intend to. I was merely trying to clear up the legal point.

Mr. Hogarth: This is a touchy point with me. It happened to a client of mine.

Mr. McIlraith: Mr. Chairman, I should point out that the Commissioner cannot direct other police forces. He can only direct his own police force.

Mr. Hogarth: In the Province of British Columbia we would be quite happy with just the RCMP there.

Mr. McIlraith: Also, I am not willing to accept—with very great deference to Mr. Hogarth—his version of what the RCMP were doing with respect to the practice at the time of which he speaks and, with great deference, I think this subject has gone a little beyond what is germane to this bill.

Mr. Hogarth: Yes.

Mr. McIlraith: But if it is to be pursued I would like to have the appropriate officers of the force here who could deal with it in a very precise and accurate way, rather than having it assumed that what has been stated here rather incidentally to this Bill is the situation.

Mr. Hogarth: With respect to the case having to do with the request for remand into

[*Interprétation*]

informé car elle en avait le texte à son service du contentieux. Nous n'en avions pas le texte au ministère. La GRC a déclaré qu'elle continuerait à prendre les empreintes digitales d'une façon facultative mais non obligatoire.

M. Hogarth: Cependant je proposerais que le ministre demande au commissaire de la Gendarmerie Royale d'envoyer une directive à toutes les forces policières leur demandant que, dans les circonstances, le policier ne prenne pas d'empreintes digitales. Je propose aussi respectueusement que la Gendarmerie royale ne demande pas d'empreintes digitales si elle n'ont pas le droit d'en prendre, parce que le simple fait de le demander suppose qu'elle en a le droit.

M. Harasym: Je ne voulais qu'éclaircir un point de loi.

M. Hogarth: C'est un point sensible chez moi. C'est arrivé a un de mes clients.

M. McIlraith: Monsieur le président, je tiens à souligner que le commissaire ne peut que diriger la Gendarmerie royale, il ne peut diriger aucune autre force policière.

M. Hogarth: En Colombie-Britannique, nous serions heureux d'avoir affaire à la Gendarmerie royale seulement.

M. McIlraith: Avec tout respect que je dois à M. Hogarth, je ne suis pas prêt à accepter sa version au sujet de la Gendarmerie royale. Je crois que nous sommes rendus loin du projet de loi.

M. Hogarth: Oui.

M. McIlraith: Cependant, si nous devons continuer l'étude, j'aimerais que les agents de police en question comparaissent afin de nous donner des précisions plutôt que de présumer que ce qui est déclaré ici est vraiment la situation.

M. Hogarth: En ce qui concerne la demande d'un mandat de renvoi en détention, je peux

[*Text*]

custody, I would be happy to provide you with the transcript. The lawyer's name was Pearce. I do not know the name of the case. The case was heard by Magistrate Hunter or, alternately, Magistrate Keenleyside. The place of the offence was Cloverdale, British Columbia. The charge was impaired driving and it occurred about three years ago.

Mr. McIlraith: And the date was...

Mr. Hogarth: It was about three years ago.

Mr. McIlraith: Exactly, that is the point.

The Chairman: Were you the lawyer?

Mr. Hogarth: No, I was not on the case, but I was in the court room and I heard the hassle.

Mr. McIlraith: That is the point. This happend three years ago.

Mr. Hogarth: If a directive has been issued not to do that, I am satisfied.

The Chairman: Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Thank you, Mr. Chairman. I have a few questions. Do I understand correctly that the intention of this bill is merely to provide that the documents that may have pertained to a conviction and a period of incarceration are sealed? Is that all there is to it, that the documents would merely be sealed?

Mr. McIlraith: I do not think it is quite correct to use the word "merely", because that was thought to be the most effective action that could be taken with respect to these documents.

Mr. Robinson: They could be destroyed. If you are pardoned, why are the documents not destroyed?

• 1705

Mr. McIlraith: Because if pardons are to be used as extensively we hope they will be under the bill it is inevitable that at some point or another some errors will be made and it seems irresponsible to preclude in any circumstances whatever any possibility of ever getting that information that may be necessary to solve some particularly serious problem. We thought the responsible way of handling it would be to provide very strong safeguards; that they could only be unsealed or opened in situations which I think everyone would agree were necessary in the interests of society.

[*Interpretation*]

vous en fournir la transcription. Le nom de l'avocat était Pearce, je ne sais pas le nom de l'accusé. La cause a été entendue alternativement par le Juge Hunter et le Juge Keenleyside. Le délit a eu lieu a Cloverdale (Colombie-Britannique). L'accusation en était une de conduite dangereuse et l'incident s'est produit il y a environ 3 ans.

M. McIlraith: Et la date était...

M. Hogarth: Environ trois ans.

M. McIlraith: Il faut la date exacte.

Le président: Étiez-vous l'avocat?

M. Hogarth: Non, mais j'étais à la Cour et j'ai tout entendu.

M. McIlraith: Cela c'est produit il y environ trois ans.

M. Hogarth: Si on envoyait une directive à cet effet, j'en serais heureux.

Le président: Monsieur Robinson.

M. Robinson: Merci, monsieur le président. J'aurais quelques questions. Ai-je bien compris la portée de ce projet de loi qui est simplement de prévoir que les documents qui auraient servi à une condamnation et à une incarcération doivent être scellés? Est-ce là tout ce dont il est question?

M. McIlraith: Je ne crois pas qu'il soit correct d'employer le terme «simplement», car c'est la mesure la plus efficace que l'on puisse prendre à l'égard de ces documents.

M. Robinson: On pourrait les détruire. S'il y a pardon, pourquoi ne pas les détruire?

M. McIlraith: Parce que si les pardons sont octroyés aussi souvent que nous l'espérons en vertu de ce projet de loi, il est inévitable que, à un moment donné, quelques erreurs se glissent et il semblerait répréhensible d'empêcher en toute circonstance la possibilité d'obtenir un renseignement qui pourrait être nécessaire à la solution d'un problème particulièrement grave. Nous avons pensé que la meilleure façon de procéder était de fournir de très forte garantie que ces documents ne seraient rouverts que dans des situations où l'exigeraient les intérêts de la société.

[*Texte*]

Mr. Robinson: May I suggest this to you as a possible amendment. If there is going to be a pardon, that the fingerprints and photographs that are held in the records be destroyed.

Mr. McIlraith: No, that would be quite irresponsible because you would have no way of knowing whether the person about whom you were concerned was the same person as the one to whom the pardon had been granted.

Mr. Robinson: So you would not consider destroying any of the...

Mr. McIlraith: That report was quoted from extensively yesterday and it was also against the obliteration of fingerprints.

Mr. MacGuigan: I would rather submit it to you than...

Mr. McIlraith: I am fairly familiar with it and I hope we have treated it with the deference to which I think it is entitled. We have certainly given it a great deal of consideration in this bill.

Mr. Gilbert: I am sure you have taken my amendments into account.

Mr. Hogarth: We can make an arrangement right now. We will support the Ouimet Report if he will support my private bill on the Identification of Criminals Act, and then we will get this bill through!

Mr. Robinson: Yesterday, Mr. Chairman, I believe Mr. Street said that there were 5 pardons granted in 1960 and 131 in 1969, and he went to some lengths to point out that this was great progress, that we have really gone a long way. I think the suggestion was also made that with this new legislation there would be a great many more; that the Liberal government was becoming very liberal in this field and we were going to allow many, many people to make applications for pardon. If this is the case, I wonder about several things. First, is there sufficient staff available to handle all the pardons that may be anticipated? Second, if pardons are going to be granted, will this fact be advertised to all the people that you have records of in the RCMP? Surely it would not be too difficult to notify all these people that they can make application for pardon.

The Chairman: Mr. Robinson, before we proceed too far I think you should realize that the witness before the Committee is a superintendent in the RCMP and he is here to give evidence as to the mechanics of recording records. Your question is a general

[*Interprétation*]

M. Robinson: Puis-je proposer cette modification? A l'occasion d'un pardon, les empreintes digitales et les photographies qui sont au dossier devraient être détruites.

M. McIlraith: Non, cela serait regrettable car vous ne pourriez plus vérifier si la personne qui vous intéresse est vraiment la personne qui a obtenu le pardon.

M. Robinson: Alors, vous ne songeriez pas à détruire...

M. McIlraith: Il en est été fortement question hier, et on était même contre l'oblitération des empreintes digitales.

M. MacGuigan: Je vous le proposerais plutôt que...

M. McIlraith: Je suis très familier avec ce rapport et j'espère que nous l'avons traité ici avec toute la déférence à laquelle il a droit. Nous l'avons certainement pris en sérieuse considération en ce qui a trait à ce projet de loi.

M. Gilbert: Je suis certain que vous avez tenu compte des modifications.

M. Hogarth: Nous pouvons faire un arrangement. J'appuyerai le rapport Ouimet s'il veut bien approuver mon bill privé sur la loi sur l'identification des criminels et ensuite nous en finirons avec le projet de loi!

M. Robinson: Monsieur le président, hier, M. Street nous a affirmé qu'il y avait eu cinq pardons d'octroyés en 1960 et 131 en 1969, et que par conséquent, nous avions fait des progrès en ce sens. Il a aussi été déclaré qu'avec cette nouvelle loi, il y en aurait encore davantage. Le gouvernement libéral devient de plus en plus libéral dans ce domaine. Nous donnerons la chance à plusieurs personnes de faire une demande de pardon. Si tel est le cas, je me pose plusieurs questions. Y a-t-il un personnel suffisant pour s'occuper de toutes ces demandes de pardon? Si nous avons l'intention d'accorder des pardons, est-ce que toutes les personnes qui ont un dossier à la Gendarmerie Royale en seront averties? La chose devrait-être assez facile.

Le président: Monsieur Robinson, le témoin qui comparait devant le comité est le surintendant de la Gendarmerie Royale et il est ici pour nous renseigner sur la technique de l'établissement des dossiers. Votre question est d'ordre général et le solliciteur général a indi-

[*Text*]

question and the Solicitor General has indicated that he is willing to answer it, but it would be preferable if you could restrict your future questions to the actual mechanics of the records.

Mr. Robinson: I am agreeable to that.

Mr. McIlraith: Mr. Robinson, you appear to be under a misapprehension with respect to the use that was made of pardons in the past. What I thought I indicated when this matter was before the House and sought to indicate in Committee, as well as when the matter was referred to otherwise, is that an effort was being made to get some experience in evolving a type of legislation that would do what started off by being called the expunging of criminal records but was in fact the removal of the harmful and unjust consequences of having had a criminal record and having served a sentence and having long since been rehabilitated and that no further stigma or unfair consequence should follow such a person. In dealing with that matter and in seeking to get the kind of legislation that would effectively deal with it, we came to the conclusion in the meantime that a lot of very useful relief could be given by using the existing type of pardon that was described before the Committee yesterday much more

• 1710

extensively than it had been used in the past, and that in addition we would gain a good deal of administrative experience because there is very little statistical or written legislation on this matter that is helpful. Indeed, the facts have indicated that we were right, and that was all the use that was being made of it because the public did not know about it, while an increasing number of applications were processed, and so on, and it increased continuously, but it was never suggested by me or anyone else having to do with it that that indirect procedure was satisfactory or that it was put forward as a method that had really done somethng effective in a large way, and this legislation was brought forward as being the best method we were able to come up with after a tremendous amount of work and study in this somewhat complicated area, which was mainly complicated because of the divided jurisdiction.

The experience we have received so far under the procedure we have been using has been quite useful in indicating the type of staff and so on that we need in order to service these, and the various administrative techniques in servicing the applications and that sort of thing.

[*Interpretation*]

qué qu'il était prêt à y répondre; il serait préférable que vous vous en teniez à l'aspect technique des dossiers.

M. Robinson: D'accord.

M. McIlraith: Monsieur Robinson, vous semblez avoir une fausse idée de l'usage qu'on a fait des pardons par le passé. J'ai toujours affirmé que nous tentions d'élaborer un genre de loi qui éliminerait ces conséquences injustes et préjudiciables d'avoir eu un dossier criminel ou d'avoir purgé une peine. Une personne qui s'est amendée depuis longtemps ne devrait pas souffrir de ces conséquences injustes. Entre-temps nous avons pensé que nous pourrions faire beaucoup de bien en usant beaucoup plus librement du genre de pardon dont nous disposons à l'heure actuelle. De plus, nous acquérions ainsi une expérience administrative car il y a très peu de statistiques ou de lois écrites sur le sujet. En effet, les faits ont indiqué que nous avions raison et que les gens n'y avaient pas recours parce qu'ils n'étaient pas au courant. Nous avons reçus et recevrons toujours de plus en plus de demandes. Cette loi que nous avons présenté est la meilleure méthode que nous ayons trouvée après avoir travaillé d'arrache-pied et avoir étudié ce domaine complexe à cause des juridictions multiples.

L'expérience que nous avons acquise jusqu'ici nous sera très utile et nous indiquera de quel personnel nous aurons besoin et les diverses techniques administratives dont nous aurons besoin pour acheminer les demandes.

[*Texte*]

We had before Parliament last year—last August I guess the bill was brought into operation—the bill increasing the National Parole Board from five to nine. That gives us a large enough Board to service this operation on a sharply expanded scale. We have the usual supporting personnel problems because the bill is not law yet, and I can well imagine certain gentlemen checking us if we hire, in advance of the bill becoming law, great numbers of personnel to service it. But subject to that qualification we have the administrative support staff or the key personnel to handle the problem on a sharply expanded scale.

Mr. Robinson It is assumed that the application made by anyone to have his record expunged would be considered as private and confidential? Would this be public information?

Mr. McIlraith: I think it would be private and confidential. We have always refused to give any information about individual cases.

Mr. Robinson: There is nothing in the Act, as proposed.

Mr. McIlraith: No, there is nothing in any of the Acts on that subject. There is a long record of governments having committed themselves to refuse to give that information.

Mr. Robinson: Would this be in the regulations?

Mr. McIlraith: I would not think that it needed to be. I do not believe it is in the regulations in any other area where the information is kept wholly secret.

Mr. Robinson: It would seem to me to be a rather shameful thing in a way for a person to make an application to have his record expunged and this be considered as perhaps available to the public that so many numbers of people, namely so and so, applied to have their records expunged.

Mr. McIlraith: I could not imagine any such situation where it could be made public. It would be a complete reversal of all government policy, of all governments, as long back as I can look into the records and decisions. I have a black book, by the way, of many decisions of governments, parliamentarians in Parliament taking the position that any information of this nature to an individual was confidential and not to be disclosed.

Mr. Robinson: Supposing a person wrote to the RCMP and asked them if a certain person had a record. Would this information be divulged?

[*Interprétation*]

Grâce au projet de loi qui a été adopté par le Parlement au mois d'août dernier, la Commission nationale des libérations conditionnelles est passée de cinq à neuf membres. Cette Commission nous permettra d'exploiter ce service sur une plus grande échelle. Nous avons des problèmes de personnel, car le projet de loi n'a pas encore reçu la sanction royale et nous pourrions nous attirer des critiques si nous embauchions du personnel avant que la loi ne soit adoptée. Toutefois, nous disposons du personnel de soutien ou du personnel-clé nécessaire pour régler le problème sur une très grande échelle.

M. Robinson: Peut-on présumer qu'une demande faite par une personne pour que son dossier soit détruit sera considérée comme privée et confidentielle? S'agirait-il là d'une information publique?

M. McIlraith: Chaque demande serait privée et confidentielle. Nous avons toujours refusé de donner aucun renseignement au sujet de cas personnels.

M. Robinson: Il n'y a rien à ce sujet dans la loi telle que proposée.

M. McIlraith: Non, il n'y a rien dans aucune des lois sur le sujet. Nous savons que plusieurs gouvernements se sont engagés à refuser de donner ces renseignements.

M. Robinson: Est-ce que ce serait dans les règlements?

M. McIlraith: Je ne crois pas que cela soit nécessaire. Je ne crois pas que ce soit dans les règlements.

M. Robinson: A mon avis, il serait honteux de divulguer le nom des personnes qui demanderaient à faire détruire leur dossier.

M. McIlraith: Je ne peux imaginer aucune situation où la chose serait rendue publique. Aussi loin que je peux me souvenir, ce serait un renversement de la politique de tous les gouvernements dans les dossiers et les décisions. J'ai un livre qui contient plusieurs décisions de gouvernement, de parlementaires qui ont pris position au Parlement à l'effet qu'un renseignement de cette nature était confidentiel et ne devrait pas être divulgué.

M. Robinson: Supposons qu'une personne écrive à la Gendarmerie royale et demande si une certaine personne a un casier judiciaire. Est-ce que ce renseignement serait divulgué?

[*Text*]

Mr. McIlraith: No, it would not.

Mr. Robinson: It would not.

Mr. McIlraith: No. I can be very categorical on that answer.

Mr. Robinson: Well, supposing when they did this they said that they understood that on a certain date and at a certain time a certain person was convicted of a certain offence. Would this be confirmed by the RCMP?

• 1715

Mr. McIlraith: No.

Mr. Robinson: Well, how would anyone get this sort of information? Would you have to apply to the court that tried the accused?

Mr. McIlraith: You would have to apply to the court to get it that way. You cannot get it from the RCMP. I do not know how many letters we have per month from lawyers seeking to get the information precisely as you have asked, and the answers go back, as I hope I have indicated, no, in polite language.

Mr. Robinson: What happens in the case where an individual—we will say he is charged with marijuana, as someone has mentioned. He is fingerprinted and photographed through the RCMP and he appears at trial and the RCMP produce no evidence, or you find out indirectly that when they analyzed what they picked up, it was not what they thought it was. It was not marijuana at all. What happens to their record?

Mr. McIlraith: Perhaps I should let the expert on the record subject answer that. I think it was dealt with at the start of the afternoon's session, but if you want a further answer, it can be had.

Mr. Robinson: The reason I ask is because this particular question has come up directly, and I would like to get a reply.

Supt. Harasym: Nothing happens as far as we are concerned, unless we are asked for the return of the fingerprints and photographs.

Mr. Robinson: This is one kind of information reply or request that you do respond to, and if there has not been a conviction.

Supt. Harasym: We do not respond to the individual concerned if he asks for the return of the fingerprints. We suggest to the individual that he apply to the police depart-

[*Interpretation*]

M. McIlraith: Non, il ne le serait pas.

M. Robinson: Il ne le serait pas.

M. McIlraith: Non, je suis très catégorique à ce sujet.

M. Robinson: Supposons que quelqu'un dit qu'il sait qu'à une certaine date une certaine personne a été condamnée à cause d'un certain délit. Est-ce que cela sera confirmé par la Gendarmerie royale?

M. McIlraith: Non.

M. Robinson: De quelle façon une personne pourrait-elle se procurer ce renseignement? Devrait-elle écrire au tribunal qui a jugé l'accusé?

M. McIlraith: Il vous faudrait le demander au tribunal dans ce cas. Vous ne pouvez pas l'obtenir de la Gendarmerie royale. Nous recevons de nombreuses lettres tous les mois de la part d'avocats qui demandent des renseignements de ce genre et nous leur répondons «non» de la façon la plus polie possible.

M. Robinson: Supposons qu'une personne est accusée d'avoir été trouvée en possession de marijuana; on prend ses empreintes digitales, on la photographie à la Gendarmerie royale et elle comparait au tribunal; la Gendarmerie ne présente aucune preuve ou vous découvrez que l'analyse qui a été faite démontre qu'il ne s'agissait pas de ce que l'on croyait être. Qu'advient-il du dossier?

M. McIlraith: Je devrais peut-être laisser les experts répondre à votre question. Je crois qu'on en a discuté au début de la séance mais si vous voulez une réponse on peut l'obtenir.

M. Robinson: Cette question a été posée directement et je voudrais avoir une réponse.

M. Harasym: Il ne se produit rien en ce qui nous concerne, à moins qu'on nous demande de retourner les empreintes digitales et les photographies.

M. Robinson: C'est un genre de demande à laquelle vous répondez s'il n'y a pas eu de condamnation.

M. Harasym: Nous ne répondons pas à l'individu lui-même s'il demande à avoir les empreintes digitales. Nous lui proposons de communiquer avec le commissariat de police

[*Texte*]

ment who initially fingerprinted the individual, because we, as I mentioned earlier—I believe you were absent—act only as custodians of this information and we keep it on behalf of police forces. It is not ours, and therefore the police department submitting the information is the sole arbiter as to its disposition.

Mr. Robinson: You are saying that the application would have to be made to the local police force, rather than to the RCMP.

Supt. Harasym: Whatever the police force was that fingerprinted the person or handled the investigation.

Mr. Robinson: So the information would go from the RCMP to the local police, who in turn would pass the information on.

Supt. Harasym: No. The application could be to the RCMP, if the RCMP in this case fingerprinted the individual, to the local RCMP, right.

Mr. Robinson: That is the case I am concerned with.

Supt. Harasym: Right.

Mr. Robinson: Where the RCMP has actually fingerprinted and photographed the individual, he is charged with possession of marijuana. There is really no foundation for the charge whatsoever, and the charge is withdrawn.

Supt. Harasym: Right. In cases of withdrawals, dismissals and acquittals, the fingerprints on request, through the fingerprinting agency, are returned.

Mr. Robinson: What about the court records with regard to that kind of case?

Supt. Harasym: We have no control over the court records.

Mr. Robinson: Is this not something, Mr. McIlraith, that we should consider, that any records of the person even being apprehended should be expunged?

Mr. McIlraith: Well, I do not know if it is germane to this bill.

Mr. Robinson: Perhaps not technically, but we do not get that many opportunities to do these things, and there are so many people...

Mr. McIlraith: Well, you have had a great many with me, and I am very good natured. I think I have always come here when it has

[*Interprétation*]

qui a pris ses empreintes digitales car, en ce qui nous concerne, nous n'agissons qu'à titre de gardiens du renseignement et nous le tenons à la disposition de la Sûreté. Ce renseignement n'est pas nôtre et, par conséquent, le commissariat de police qui a présenté ce renseignement est le seul à pouvoir décider de sa disposition.

M. Robinson: Vous dites que la demande devrait être faite au commissariat de police plutôt qu'à la Gendarmerie royale?

M. Harasym: Au commissariat de police qui a pris les empreintes digitales de la personne ou qui s'est occupé de l'enquête.

M. Robinson: Ainsi, le renseignement irait de la Gendarmerie royale au commissariat de police qui à son tour disposerait du renseignement.

M. Harasym: Non. La demande pourrait être faite à la Gendarmerie royale si c'est elle qui a pris les empreintes digitales de l'individu, c'est-à-dire au détachement de la Gendarmerie royale locale.

M. Robinson: C'est le cas qui m'intéresse.

M. Harasym: Exact.

M. Robinson: Prenons le cas où la Gendarmerie royale aurait pris les empreintes digitales et les photographies de l'individu qui est accusé de possession de marijuana; l'accusation n'est pas fondée et, par conséquent, elle est annulée.

M. Harasym: C'est exact. Dans le cas d'annulation ou d'acquittement les empreintes digitales sont remises sur demande.

M. Robinson: Qu'advient-il du dossier judiciaire dans ce cas?

M. Harasym: Les dossiers judiciaires ne relèvent pas de nous.

M. Robinson: N'est-ce pas là une question que nous devrions considérer, monsieur McIlraith? Que tous les dossiers d'une personne qui a été appréhendée soient détruits?

M. McIlraith: Je ne sais pas si cela concerne le présent projet de loi.

M. Robinson: Peut-être pas du point de vue technique, mais nous n'avons pas souvent l'occasion de le faire et il y a tellement de gens..

M. McIlraith: Vous en avez souvent eu l'occasion avec moi. Je suis venu ici à chaque fois que l'on me l'a demandé. Je suis bien prêt à

[*Text*]

been suggested that I come. I am quite willing to pursue this subject, but with great deference I do not think it is germane to the immediate matter before us at the moment.

Mr. Gilbert: I have one question to Superintendant Harasym. Were you ever given any directions to seal any records with regard to pardons that were given in the past by the government?

Supt. Harasym: To seal records?

Mr. Gilbert: Yes.

Supt. Harasym: No, sir.

Mr. Gilbert: So that information still remains on file.

Supt. Harasym: This is correct, but with a notation that a pardon has been granted. You are speaking in reference to conditional pardons.

Mr. Gilbert: Right.

Supt. Harasym: Right.

The Chairman: On behalf of the Committee, Superintendent Harasym, I would like to thank you very much for your very fine contribution.

Gentlemen, we will adjourn until 11 o'clock tomorrow morning. We will have Dr. T. Grygier, Director, Centre of Criminology, University of Ottawa, at that time.

[*Interpretation*]

poursuivre la question mais il me semble qu'elle n'est pas pertinente au projet de loi que nous étudions en ce moment.

M. Gilbert: J'ai aussi une question à poser à M. Harasym. Avez-vous déjà reçu des instructions de fermer un dossier au sujet d'un pardon qui avait été accordé par le gouvernement dans le passé?

M. Harasym: De fermer un dossier?

M. Gilbert: Oui.

M. Harasym: Non.

M. Gilbert: Ce renseignement est toujours au dossier?

M. Harasym: C'est exact, mais avec une notation disant que le pardon a été octroyé. Vous parlez des pardons conditionnels?

M. Gilbert: Oui.

M. Harasym: Très bien.

Le président: Monsieur le Surintendant, au nom du comité je désire vous remercier de votre précieuse contribution.

Messieurs, nous allons ajourner la séance jusqu'à 11 heures demain matin. Nous aurons parmi nous le Dr T. Grygier, directeur du Centre de criminologie de l'Université d'Ottawa.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

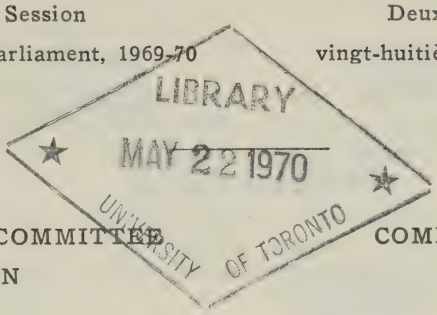
Government Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE | FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

HOUSE OF COMMONS | CHAMBRE DES COMMUNES

Second Session
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la
vingt-huitième législature, 1969-1970



STANDING COMMITTEE ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET TÉMOIGNAGES

No. 21

THURSDAY, APRIL 16, 1970

LE JEUDI 16 AVRIL 1970

Respecting

Bill C-5, Criminal Records Act

Concernant le

Bill C-5, Loi sur le casier judiciaire

Appearing:

Solicitor General of Canada — Hon. George J. McIlraith — Solliciteur général du Canada

Comparaît

WITNESS—TÉMOIN

(See Minutes of Proceedings) *(Voir Procès-verbal)*

21874—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*
Vice-Chairman M. Paul M. Gervais *Vice-président*

and Messrs. et MM.

Alexander,
Blair,
Brewin,
Chappell,
Fortin,
Gibson,
Gilbert,
Hogarth,
MacEwan,
MacGuigan,
Marceau,
McCleave,
McQuaid,
Murphy,
Robinson,
Schumacher,
Sullivan,
Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, April 16, 1970.
(32)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 11.13 a.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Brewin, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McCleave, Robinson, Sullivan, Tolmie, Woolliams—(12).

Appearing: The Honourable George J. McIlraith, Solicitor General of Canada.

Witness: Dr. T. Grygier, Director, Centre of Criminology, University of Ottawa.

The Committee resumed consideration of Bill C-5, Criminal Records Act.

Dr. Grygier made a statement wherein he expressed his opinions regarding Bill C-5.

The witness was examined.

The Chairman thanked Dr. Grygier for his contribution.

The Chairman referred to a meeting of the Subcommittee on Agenda and Procedure held on April 15 and to a recommendation that proposed amendments be forwarded to the Chairman for review by the Subcommittee, in order to avoid duplication and also for the purpose of redrafting if required.

In the course of the meeting, the Minister answered questions.

At 12.40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 16 avril 1970
(32)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit ce matin à 11h 13. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Brewin, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McCleave, Robinson, Sullivan, Tolmie, Woolliams—(12).

Comparaît: L'honorable George J. McIlraith, solliciteur général du Canada.

Témoin: M. T. Grygier, directeur du centre de criminologie de l'Université d'Ottawa.

Le Comité reprend l'étude du Bill C-5, Loi sur le casier judiciaire. Le Dr Grygier fait une déclaration dans laquelle il exprime ses vues sur le Bill C-5.

Le témoin répond aux questions des députés.

Le président remercie M. Grygier.

Le président mentionne le séance du Sous-comité du programme et de la procédure du 15 avril et la recommandation que les amendements proposés soient transmis au président pour que le sous-comité en fasse l'étude, afin d'éviter la répétition et de les rédiger de nouveau si nécessaire.

Au cours de la séance, le ministre répond aux questions des députés.

A 12h 40 de l'après-midi, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

21874—1½

[*Texte*]

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, April 16, 1970

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 16 avril, 1970

• 1112

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum to take evidence. We have before the Committee Dr. T. Grygier, Director of the Centre of Criminology at the University of Ottawa. I am afraid I do not have too much background on you, sir, so perhaps you could introduce yourself to the Committee.

Le président: Messieurs, nous sommes en nombre suffisant pour entendre les témoignages. Nous avons parmi nous M. T. Grygier, directeur du Centre de Criminologie de l'Université d'Ottawa. Malheureusement, monsieur, je ne connais pas vos antécédents, et vous pourriez peut-être vous présenter au Comité.

Dr. T. Grygier (Director, Centre of Criminology, University of Ottawa): I am Director of a centre which is interdisciplinary and to some extent I can say that I myself am interdisciplinary. That means my background was originally in political science, then in law and then in psychology and social sciences.

I have been interested in criminology and the administration of justice practically since high school days many years ago. I particularly have been interested in the problems of oppression and of people who are handicapped, persecuted and soon. My doctorate was on this subject and my first book was entitled *Oppression,* A Study in Social and Criminal Psychology.

M. T. Grygier (directeur, Centre de criminologie, Université d'Ottawa): Je dirige un centre inter-disciplinaire, et, à un certain point, je le suis moi-même. Ainsi j'ai fait des études en sciences politiques, puis en droit, enfin en psychologie et en sciences sociales. Je m'intéresse à la criminologie et à l'administration de la justice depuis mes jours à l'école secondaire il y a bien des années. Je m'intéresse particulièrement au problème de l'oppression des personnes handicappées, persécutées et ainsi de suite. J'en ai fait le thème de ma thèse de doctorat, et le premier ouvrage que j'ai publié s'intitulait «*Oppression*», *a Study in Social and Criminal Psychology.*

The Chairman: Do you want to proceed, Dr. Grygier, and make a statement.

Le président: Voulez-vous continuer, monsieur Grygier et faire une déclaration d'ouverture.

Dr. Grygier: I first wanted to say of course that I welcome this bill. I also could say that there are hardly any competent criminologists or experts in court actions who would not do so. In fact, if I were just to confirm the obvious I think I would not dare to waste the Committee's time.

If I am here, it is because I feel, first that the bill supports a principle that is central in a number of other bills and recently past laws and recommendations and this principle is worth stating; and, secondly, because if we accept the principle as valid we should perhaps look for other measures that would complement the present bill. This does not mean that I regard the bill as it stands inadequate.

M. Grygier: D'abord, j'accueille avec satisfaction le présent bill. Je dois dire qu'il n'y a guère de criminologue compétent ni de spécialiste des décisions judiciaires qui ne serait pas de cet avis. Je ne voudrais pas faire perdre du temps au comité en confirmant ce qui est évident.

Je suis ici ce matin d'abord parce que le bill appuie un principe central qui s'applique dans un certain nombre d'autres bills, de lois nouvelles et de recommandations. Deuxièmement, si nous reconnaissons la validité du principe nous devrions peut-être chercher d'autres mesures complémentaires au nouveau bill. Je ne veux pas dire que je considère le bill actuel comme étant insuffisant.

• 1115

I believe there is perhaps a single principle which underlies this bill, the one dealing with hate literature the Training Schools Act of

Je pense qu'un seul principe essentiel est à la base du bill, celui qui traite de la littérature haineuse, le *Training Schools Act of*

[*Text*]

Ontario which abolished the labelling of children as delinquent, the private member's bill introduced recently by Dr. Stanley Haidasz that aims at prohibition of a publication of names of persons charged with possession of marijuana, the many recommendations of the Canadian Committee on Corrections, the Ouimet Commission, and I would even go further and say various committees dealing with women's rights and with bilingualism.

The one major principle is that of protection of the minorities, the young, the weak and of the underprivileged against discrimination. Although I am a new Canadian, the concern that this country has for the maintenance of this most important principle of law is perhaps one of the main reasons I am here and am very glad that my children will be brought up here.

I recognize that sometimes this principle clashes with others, such as freedom of speech, of press and of inquiry. These also are valuable freedoms provided they are properly balanced by freedom from speech, press and other intrusions into one's privacy, possibly damaging to one's integrity and peace of mind.

In my view, permanent criminal record implies a person who may have committed one single offence in his youth as a criminal and is a breed apart. There are two elements here, one of which is the element of self-fulfiling prophecy. In another of my books and some of my publications I developed a theory, which I call the theory of social progression, which deals with this element of self-fulfilling prophecy and which creates some type of force that makes children defined as delinquent to continue in their deliquency and people defined as criminals continue in their criminal careers. But also, of course, it creates a permanent handicap similar to discrimination on grounds of religion, race or sex and therefore, in a way, a permanent criminal record, when it is not justified, may violate human rights. The Bill deals with this problem and reduces the dangers of an unjustified and damaging handicap resulting from a criminal record.

I do not see how this bill could go much further as it stands. It does raise some technical questions, but I think they probably will be answered by the courts. It raises other questions, such as whether the prospective employer or any other private person, or even government, has an unlimited right to

[*Interpretation*]

Ontario, qui a aboli la désignation des enfants comme délinquants et le bill d'intérêt privé que M. Stanley Haidasz a présenté récemment, qui entend interdire la publication et les noms de personnes accusées de possession de marijuana, le grand nombre de recommendations faites par le *Canadian Committee on Corrections* et la Commission Ouimet, et je dirai même, les divers comités sur les droits de la femme et le bilinguisme.

Le principe principal repose sur la protection des minorités, des jeunes, des faibles et des déshérités contre la distinction injuste. Même si je suis Canadien depuis peu le fait que ce pays se préoccupe de maintenir ce principe juridique très important est peut-être l'une des raisons pour lesquelles je suis venu ici et je me réjouis de ce que mes enfants seront élevés dans ce pays.

Je reconnais que parfois ce principe entre en contradiction avec d'autres, entre autres, la liberté de parole, de presse et d'investigation. Il s'agit de libertés précieuses pourvu qu'elles soient convenablement équilibrées par d'autres mesures qui assureraient l'immunité de la parole, de la presse et empêcheraient d'autres intrusions dans la vie privée des gens, qui pourraient porter atteinte à leur intégrité et la tranquililté de leur esprit.

A mon avis, le casier judiciaire permanent suppose une personne qui a peut-être commis un seul crime dans sa jeunesse et qui devient par ce fait une espèce à part. Les deux éléments entrent en ligne de compte: le premier est celui de la prophétie qui se réalise elle-même. Dans un autre de mes ouvrages et dans quelques-unes de mes publications, j'ai développé une théorie, que j'appelle la Théorie sociale, qui traite de cet élément de la prophétie qui se réalise et qui crée cette espèce de force qui pousse les enfants désignés comme délinquants à poursuivre leur délinquance, et les personnes désignées comme criminelles à continuer leur carrière de criminels. D'ailleurs, cette situation crée un handicap permanent semblable à la distinction injuste au sujet de la religion, la race et le sexe, et d'une certaine façon un casier judiciaire permanent risque de violer les droits de l'homme s'il n'est pas justifié. Le bill traite de ce problème et réduit les dangers de handicap injustifié et préjudiciable qui découlent d'un casier judiciaire.

Je ne vois pas comment le bill pourrait aller beaucoup plus loin qu'il ne le fait sous sa forme actuelle. Il soulève toutefois des questions techniques auxquelles les tribunaux auront sans doute à répondre. Il suscite encore d'autres questions, notamment nous ne savons pas si l'employeur éventuel ou un

[*Texte*]

enquire whether a person has ever been arrested, charged, convicted or pardoned. These questions do pose a problem in civil liberties and it is possible that some limitations will have to be imposed, possibly by provincial rather than federal legislation, so that a rehabilitated offender will not be faced with unnecessary intrusions into his past history. But at the same time a prospective employer also must be protected—for instance, against engaging a cashier with a fraud record, or a teacher with a record of statutory rape so-called, or a chemist with a record of trafficking in drugs, or any employee in a position of financial trust with a recent history of property offences. This, again, I feel is a question of balance and this particular bill could not deal with all these questions.

• 1120

An obvious question, which has been discussed by the Committee on Legislation of the Canadian Corrections Association of which I am a member, is can the offender reply, in view of the bill, that he has not been convicted when in fact he has been convicted but later pardoned.

The suggestion that I have heard on many occasions is he would have to say: "Yes, I have been convicted, but I have been pardoned." I am afraid that I do not think that this suggestion is very practical. The moment he admits that he has been convicted, nobody will hear the "but". I feel that perhaps the question is not proper. If there is such a question involving the whatever, and I think such questions are not appropriate, then it certainly should be, "Have you ever been convicted of an offence for which you have not been pardoned? " This might help. I do not see that the Bill can deal with this particular problem, but this is certainly a problem that is very much worth considering.

There are also a number of other measures which, I feel, could be taken in pursuance of the same aim and that is avoiding giving and keeping the criminal record of people who are not truly engaged in crime. I do not know whether I should mention them now or perhaps wait for questions because this is extending beyond the Bill itself. It goes into some further measures that might aim in the same direction. This is not a question of the expunging of records but rather avoidance of records, avoidance of notoriety and so on.

[*Interprétation*]

autre particulier ou même le gouvernement possèdent un droit illimité de faire enquête pour savoir si une personne a été arrêtée, accusée, condamnée ou pardonnée. Ces questions entrent dans le cadre des libertés civiles, et il est possible que certaines restrictions soient imposées au moyen de lois provinciales plutôt que fédérales, de sorte qu'un délinquant soit exempté d'intrusions inutiles dans sa vie passée. Par contre, il faut aussi garantir l'employeur éventuel de ne pas prendre à son service, par exemple, un commis qui a été condamnée pour fraude, ou un enseignant qui a déjà été condamné pour viol, un chimiste, pour traffic de drogues, ni de placer dans une situation de confiance tout employé qui aurait commis récemment un infraction contre la propriété d'autrui. Encore une fois, c'est une question d'équilibre et le présent bill ne pourrait traiter de toutes ces questions.

Une question évidente me vient à l'esprit, qui a été discutée par le comité des lois de la *Canadian Corrections Association* dont je suis membre, à savoir, aux termes de ce bill, le délinquant pourrait-il dire qu'il n'a pas été condamné même si, en réalité, il a été condamné, mais a bénéficié d'un pardon plus tard.

J'ai souvent entendu dire qu'il faudrait qu'il réponde ce qui suit: «Oui, j'ai déjà été condamné, mais j'ai plus tard bénéficié d'un pardon.» Je ne crois pas que cette considération soit très pratique. Dès qu'il admet qu'il a été condamné, personne ne voudra entendre le reste de la phrase. La question n'est peut-être appropriée. Il faudrait poser la question ainsi: «Avez-vous jamais été condamné pour un crime dont on ne vous a pas accordé un pardon.» Je me rends compte que le bill ne peut pas traiter de ce problème particulier, mais cette question mérite notre attention.

Il existe encore un certain nombre d'autres mesures qu'il serait possible de prendre dans le même dessein, et qui consistent à éviter de communiquer le casier judiciaire de personnes qui ne sont vraiment pas coupables de crime. Je ne sais pas si je devrais mentionner ces mesures maintenant ou si je devrais attendre qu'on pose des questions, car elles dépassent les cadres du présent bill. Je songe ici à d'autres mesures qui seraient peut-être orientées dans la même direction. Il ne s'agit pas de purger les dossiers, mais plutôt d'éliminer les dossiers et ainsi de suite.

[*Text*]

The Chairman: I think, sir, you should restrict your remarks to the general philosophy of the Bill itself; then if there are questions which bring up other answers, you could then volunteer those other answers.

Dr. Grygier: That is exactly what I have done and therefore, temporarily, I am finished.

The Chairman: Thank you. Mr. Gibson.

Mr. Gibson: Dr. Grygier, you raised the question of cross-examination and records very sensibly. However, I see one area where there might be some difficulty. If the law provided that the question would read as follows: "Have you ever been convicted of an offence for which you have not been pardoned?" and the answer given was: "No", one inference that the jury or judge could draw from the answer would be that he was innocent.

Supposing there were no restriction on the answer in the law and the fellow said: "No, nor have I been convicted at any time". If freedom were given to answer in that manner, I suggest an inference would be immediately drawn from the limited answer of "No". Therefore I would suggest that the judge would have to instruct the jury, or else the law would have to be that no subsequent appendage could be put to the answer "No" in any event. Would you agree with that?

Dr. Grygier: I would agree with that but fortunately I am sure that quite a number of people would simply answer "No" without qualification.

Mr. Gibson: Yes, but after a while...

• 1125

Dr. Grygier: I can see the danger and I agree entirely with the general direction in which you want to go.

Mr. Gibson: Thank you, sir.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: I would like to invite Dr. Grygier to go farther in the area that he began to move towards but did not get to: the area of avoidance of records. I think, in the light of our discussion yesterday with the chief record-keeper, that this is a matter which, in a broad sense, is relevant to our understanding of this Bill. I think we have to understand the record situation before we can understand just what we are about here.

[*Interpretation*]

Le président: Je crois, monsieur, que vous devriez vous en tenir à l'idée générale du bill même et attendre les questions qu'on pourrait vous poser sur les autres sujets.

M. Grygier: Voilà précisément ce que j'ai fait, et par conséquent, j'ai terminé mon exposé pour l'instant.

Le président: Merci. M. Gibson.

M. Gibson: Monsieur Grygier, vous avez soulevé très habilement la question du contre-interrogatoire et du casier judiciaire. Toutefois, je vois une autre difficulté. Si la loi prévoyait qu'on pouvait poser la question suivante: «Avez-vous jamais été condamné pour un délit sans bénéficier d'un pardon plus tard?» Si la réponse était négative, le jury ou le juge pourrait en conclure que la personne en question était innocente.

Supposons que la loi ne prévoirait aucune restriction dans les réponses, la personne interrogée pourrait répondre: «non, et je n'ai jamais été condamné». Cette réponse négative permettrait d'en arriver à certaines conclusions. Il faudrait donc que le juge donne certaines instructions au jury, ou que la loi prévoit que l'on ne peut ajouter aucun mot à ce «non». Êtes-vous de mon avis?

M. Grygier: Oui, mais malheureusement, je suis certain qu'un bon nombre de gens répondraient simplement pas un «non».

M. Gibson: Oui, mais après un certain temps...

M. Grygier: Je comprends le danger et je suis entièrement favorable au but général que vous poursuivez.

M. Gibson: Merci, monsieur.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: J'aimerais inviter M. Grygier à poursuivre l'idée qu'il a abordée, à savoir d'éliminer les casiers judiciaires. En tenant compte de la discussion que nous avons eue hier avec le conservateur des casiers judiciaires, cette question peut nous aider d'une façon générale à comprendre le présent bill. Je crois que nous devons comprendre la situation des casiers judiciaires avant de comprendre celle qui est en cause ici.

[*Texte*]

Dr. Grygier: I feel it is so. I feel, for instance that some further measures may involve accepting the recommendations of the Canadian Committee on Corrections, the Ouimet Committee, and adopting, perhaps by agreement with the provinces, alternative legal and social measures dealing with behaviour known as crimes without victims. Removing such crimes from the Criminel Code would reduce immediately the number of criminals, let alone of criminal records.

Mr. MacGuigan: When you speak of crimes without victims, what types of crime do you have in mind? Are you thinking of blasphemous libel and things of that kind?

Dr. Grygier: No, crimes without victims involve, for instance, the problems of prostitution, some problems of obscenity, certainly some sexual offences which may have already been dealt with, partly. Homosexual behaviour between adults is a typical crime without victims.

Mr. MacGuigan: This would be substantive reform of the criminal law then that you had in mind?

Dr. Grygier: Yes, indeed. So this would be one of them.

Then I would be inclined to accept the Ouimet Committee recommendations with regard to arrest and bail. In fact, I would even go much further than the Ouimet Committee went and eliminate some of the present reasons for arrest, such as the arrest giving the right to search and fingerprint. I think that the stop and frisk law is not going as far as the right to arrest and then stop and frisk.

If arrest did not give the right to search, the right to fingerprint, there would be less inducement to arrest people, and although an arrest record in Canada fortunately does not have the same significance as it has in the United States, nevertheless an arrest record is yet another record.

In the United States, cases have been reported in journals in which, for instance, a person with many years of public service—17 years if I remember—was actually dismissed and could not be reinstated because he denied an arrest record when in fact he had been arrested 17 years before on a mistaken identity. He not only was innocent it was a complete mistake. Nevertheless, he did not admit it and he was arrested, and this was regarded as justifying his dismissal from the faithful service of 17 years.

[*Interprétation*]

M. Grygier: Sans doute. Je pense qu'en adoptant d'autres mesures, on en viendrait peut-être à accepter des recommandations du *Canadian Committee on Corrections,* au Comité Ouimet, et à adopter peut-être, en accord avec les provinces, d'autres mesures juridiques ou sociales traitant de la conduite relative aux crimes sans victime. En supprimant de tels crimes, le Code criminel et réduirait immédiatement le nombre de criminels, donc de casiers judiciaires.

M. MacGuigan: Lorsque vous parlez de crimes sans victime, â quelle sorte de crime songiez-vous? Pensez-vous à la diffamation blasphématoire et à des délits de ce genre?

M. Grygier: Non, les crimes sans victimes comportent, par exemple, les problèmes de la prostitution, certains problèmes d'obscénité, certains délits à caractère sexuel dont on a déjà traité partiellement. L'homosexualité entre adultes est un exemple typique de crimes sans victimes.

M. MacGuigan: Vous songeriez à une réforme positive du droit criminel?

M. Grygier: Oui, en effet.

De plus, je serais disposé à accepter des recommandations du Comité Ouimet en ce qui concerne l'arrestation et le cautionnement. En fait, j'irais beaucoup plus loin que le Comité Ouimet et je ferais disparaître certains motifs actuels d'arrestations, notamment l'arrestation donnant le droit de fouiller la personne et de prendre ses empreintes digitales. Je pense que la Loi portant sur l'arrestation et la fouille ne vont pas aussi loin que le droit d'arrestation, et ensuite de fouille.

Si l'arrestation ne donnait pas le droit de fouiller cette personne ou de relever des empreintes digitales, on serait moins tenté de procéder à des arrestations, et, même si au Canada le dossier d'arrestation n'a heureusement pas la même importance qu'aux États-Unis, il en reste tout de même qu'un dossier d'arrestation es tencore un autre dossier.

Aux États-Unis, il est rapporté dans des publications qu'on a congédié un fonctionnaire après 17 ans de service. Je crois, et il n'a pu reprendre son emploi parce qu'il avait nié posséder un dossier d'arrestation, et en fait, il avait été arrêté 17 ans auparavant à cause d'une erreur d'identité. Non seulement était-il innocent, il s'agissait d'une erreur complète. Pourtant, cette personne l'a nié, et par ce fait, on a cru bon de la renvoyer après 17 ans de loyaux services.

[*Text*]

Mr. MacGuigan: If I may interject, I think we learned yesterday that such a person's fingerprints could be on file in Canada as well because, once they are placed on file, unless the authority which puts them on file requests their return, they would remain on file. But this might not have any other unfortunate consequences.

Mr. Grygier: Fortunately not, because criminal records in Canada are relatively well safeguarded.

Mr. MacGuigan: Yes.

Dr. Grygier: Therefore, this does not arise, but I feel that some of these recommendations with regard to arrest and bail, even going further than the Ouimet Committee has gone, would again help and would fulfil the same purpose that this particular Bill fulfils.

• 1130

I feel again that the recommendations concerning summonses or release on recognizance, without the necessity of bail whenever possible, will reduce some of the dangers of a record in the public mind.

I would also be inclined to accept the recommendations regarding the dangerous offender, because this is another handicapped person, especially a so-called dangerous sexual offender who, at this moment, does not even need to be dangerous to be treated in law as if he were dangerous. So this is another handicapped person who should be treated and not kept in custody without treatment for life.

Even here I would really prefer the concept of the extended sentence to the concept of preventive detention in giving sufficient safeguards and I would even aply it to such situations as life imprisonment. In Sweden, for instance, the criminal code of 1965 gives mandatory parole to all offenders who have been incarcerated for a certain length of time. I would be inclined to do exactly the same thing, even for a person with a life sentence. Let us say he has served 25 years. If he is still dangerous, he probably needs to be in a mental hospital. If he is still dangerous, that really means that there is something so radically wrong with his mind that he should be treated under the ordinary provisions of mental health legislation and not under the provision of criminal law.

[*Interpretation*]

Mr. MacGuigan: Nous avons appris hier que les empreintes digitales de cette personne pourraient aussi figurer dans les dossiers au Canada car, une fois qu'elles figurent au dossier, elles y demeurent à moins que la personne autorisée qui les verse au dossier demande qu'elles soient retournées. Toutefois, cette mesure pourrait ne pas avoir de conséquences fâcheuses.

M. Grygier: Non, heureusement, car au Canada les casiers judiciaires sont assez bien conservés.

M. MacGuigan: Oui.

M. Grygier: Ce problème ne se posant pas, je pense que certaines des recommandations concernant l'arrestation et la caution, même si elles vont plus loin que le Comité Ouimet ne l'a fait, seraient utiles et atteindraient le même but que le présent bill.

Je pense aussi que les recommandations concernant les mandats de comparution ou la mise en liberté provisoire sous aveu, sans caution si c'est possible, réduiront certains des dangers que pourrait comporter, dans l'esprit du public, l'existence d'un casier judiciaire.

Je serais porté à accepter les recommandations concernant le criminel dangereux, car il s'agit également d'une personne handicapée, particulièrement le délinquant sexuel dit dangereux qui, selon la loi actuelle, n'a même pas besoin d'être dangereux pour être traité comme s'il l'était. Voilà encore une personne handicapée qui devrait recevoir des traitements au lieu d'être emprisonnée à vie, sans traitement.

Même dans le présent cas, je préférerais vraiment le principle de la peine prolongée à celui de la détention préventive, en offrant des garanties suffisants, et j'appliquerais ce principe à des situations comme l'emprisonnement à perpétuité. En Suède par exemple, le code criminel de 1965 accorde la libération conditionnelle obligatoire à tous les délinquants qui ont purgé une peine pendant un certain temps. J'inclinerais à imiter ici la Suède, même pour une personne qui a été condamnée à perpétuité et qui a emprisonné pendant 25 ans. Si cette personne est encore dangereuse, il faudrait probablement l'interner dans un hôpital d'alinés. Si cette personne est encore dangereuse, il faut en conclure que son esprit est dans un tel état qu'elle devrait être traitée dans le cadre normal des droits relatifs à la santé mentale, et non pas dans le cadre du droit pénal.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: May I ask a supplementary, Mr. Chairman? There is a man in the British Columbia penitentiary today serving a relatively short term and he has written letters to several people, including the judges who tried him, several lawyers and one member of Parliament, advising them that when he is released he is going to shoot them. There is nothing wrong with this man mentally. He may be a little warped in some concepts but at the same time he could not be committed to an institution as being insane. Whether or not he is saying these things seriously is very difficult to say. How would you deal with that man?

Dr. Grygier: I would certainly suggest mental examination.

Mr. Hogarth: That has been done and it has been found that the man is sane.

Dr. Grygier: If the man is sane, then I am afraid I would regard him as no more dangerous than any of us.

Mr. Hogarth: I beg your pardon?

Dr. Grygier: Then I would regard him, at least in theory, as no more dangerous than any of us.

Mr. Hogarth: I see. I will pass on those remarks—to the member of Parliament anyway.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, there are several other lines I would like to follow. Dr. Grygier said that he did not believe the bill could go any further in investigating the individual. I would like to ask him to relate on this a little bit further. There has to be, I suppose, some kind of examination for the granting of the pardon or extinguishment of the offence to take place. I wonder if he could discuss with us further the extent of investigation which he thinks would be advisable.

Dr. Grygier: I feel that the application of this bill will be necessarily limited. In fact, if an ex-offender came to me for legal advice whether he should apply for expungement of record, in view of all these safeguards which I regard as necessary—I am not criticizing them—I would probably advise him against it. I would say, let sleeping dogs lie. If he is known and respected in his community, all right; it is just as well to leave these things. However discreet may be the RCMP investigation, it must involve some questions and therefore his position may be in fact disturbed unless he wants to move from his community. But a person who is really and

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Puis-je poser une question supplémentaire, monsieur le président? Dans le pénitentier de la Colombie-Britannique, il y a présentement un prisonnier qui a été condamné pour une période de temps assez courte et qui a écrit des lettres à plusieurs personnes, dont les juges qui l'ont condamné, à plusieurs avocats et un député et il leur a fait savoir qu'une fois libéré, il les tuera. Il ne s'agit pas d'un aliéné. Son esprit est un peu déformé, mais pas assez pour l'interner dans un hopital d'aliénés. Il est très difficile de dire s'il fait ses menaces sérieusement ou non. Comment traiteriez-vous ce cas là?

M. Grygier: Je proposerais sûrement un examen mental.

M. Hogarth: Voilà ce qu'on a fait et on a trouvé que cet homme était sain d'esprit.

M. Grygier: Si cette personne est saine d'esprit, je ne la tiendrais pas pour beaucoup plus dangereuse que n'importe qui d'entre nous.

M. Hogarth: Je m'excuse?

M. Grygier: En théorie, je ne la tiendrais pas pour plus dangereuse que n'importe qui d'entre nous.

M. Hogarth: Bien. Je transmettrai ces observations aux députés intéressés.

M. MacGuigan: Monsieur le président, il y a plusieurs autres points de vue que je voudrais aborder. M. Grygier a mentionné que le bill ne pourrait aller plus loin concernant la conduite d'enquête sur l'individu. Est-ce qu'il pourrait développer un peu sa pensée à ce sujet? Je suppose qu'un genre d'examen a eu lieu pour déterminer si on devait accorder le pardon ou déclarer que le délit n'a jamais été commis. Jusqu'à quel point faudrait-il, selon lui, faire porter l'enquête?

M. Grygier: J'ai l'impression que l'application de ce bill sera nécessairement limitée. En fait, si un ancien délinquant venait me demander s'il devrait demander la radiation de son dossier, en raison de toutes les précautions que je considère comme nécessaires—je ne les critique pas—je lui conseillerais de n'en rien faire. Je lui dirais de ne pas réveiller le chat qui dort. S'il est connu et respecté dans sa collectivité, je lui conseillerais de n'en rien faire. Si discrète que soit l'enquête de la Gendarmerie royale, elle exige toutefois qu'on pose des questions, et la position de cette personne dans sa collectivité peut en souffrir à moins qu'il veuille s'en éloigner. Ordinaire-

[*Text*]

truly re-established usually does not want to move from his community, and this is one of the limitations inherent in the bill. I am not criticizing the bill for it. It is just one of these facts of life.

• 1135

Mr. MacGuigan: Thank you. You may feel free to criticize the bill if you wish. Others have.

Dr. Grygier: Yes, I realze that but I am at the same time saying that the safeguards are such that I might even advise a prospective applicant against applying. At the same time, I would not like to criticize the bill for it because these safeguards are absolutely necessary. I would simply introduce different safeguards and I might come again to some others which perhaps are controversial, but nevertheless I would like to introduce them. But they would not be concerning the bill itself.

Mr. MacGuigan: Suppose the investigation was merely an investigation of the records to see if this chap had committed any other offences. This could certainly be done discreetly behind the scenes without asking any questions, and that would not prejudice position. Even more extremely, if it were simply an automatic one after so many years, would this concept of automatic wiping out of the previous offence have other unfortunate consequences? In other words, do you really favour the safeguards?

Dr. Grygier: If it is five years I would favour the safeguards. If it is a summary offence, for instance, maybe we do not need safeguards. If it is 10 years without conviction, perhaps we do not need safeguards. In fact, some European legislation that I happen to know does have more or less automatic expungement of record after 10 years' abstinence from crime.

Mr. MacGuigan: Could you tell us more about that? I think this is a matter of some interest to the Committee.

Dr. Grygier: The unfortunate thing is that these are laws on paper rather than laws actually used. There are not all that many offenders who are truly rehabilitated who want their records expunged. On the other hand, some of those who are not truly rehabilitated may want their records expunged. This is a paradox. But it does in fact happen.

[*Interpretation*]

ment, une personne qui est vraiment réadaptée ne veut pas s'éloigner de sa collectivité, voilà une des limitations inhérentes à ce bill. Je ne critique pas le bill. Voilà la situation.

M. MacGuigan: Merci. Vous êtes libre de critiquer le Bill si vous le désirez; d'autres l'ont fait.

M. Grygier: Oui, je le sais, mais je dis en même temps que compte tenu des garanties, je conseillerais peut-être même au requérant de n'en rien faire. Toutefois, je ne voudrais pas critiquer le bill pour cette raison, car ces précautions sont absolument nécessaires. J'introduirais simplement des garanties, différentes et je reviendrais peut-être à d'autres qui pourraient prêter à controverse, mais je voudrais les présenter quand même. Toutefois, elles ne concerneraient pas le Bill même.

M. MacGuigan: Supposons qu'il s'agirait seulement de consulter les dossiers pour savoir si l'individu aurait commis d'autres délits. Ce travail pourrait certainement se faire discrètement, en coulisses, sans poser de questions, ni compromettre sa situation. Pour prendre une position encore plus extrême, on pourrait simplement avoir une enquête faite automatiquement à la fin d'un certain nombre d'années. Le concept d'effacer automatiquement le délit antérieur aurait-il des conséquences fâcheuses? Autrement dit, êtes-vous favorable aux garanties?

M. Grygier: S'il s'agissait d'une période de cinq ans, je serais favorable aux garanties. S'il s'agissait d'une affaire sommaire ou du cas d'une dizaine d'années sans condamnation, nous avons peut-être pas besoin de garanties. En fait, dans certains pays européens que je connais, les lois prévoient la radiation des casiers judiciaires si l'individu n'a pas commis d'autres crimes après une période de dix ans.

M. MacGuigan: Pourriez-vous nous donner plus d'explications? Le sujet peut intéresser le Comité.

M. Grygier: Malheureusement, il s'agit de lois mises sur papier et non des lois appliquées dans la pratique. Il n'y a pas beaucoup de délinquants qui, étant vraiment réadaptés, veulent faire disparaître leur casier judiciaire. D'autre part, certains qui ne sont pas vraiment réadaptés, peuvent être en faveur d'une telle politique. C'est un paradoxe, mais cette situation se produit vraiment.

[*Texte*]

Mr. MacGuigan: But in the case where this happens automatically after 10 years, does the person who was convicted have to apply?

Dr. Grygier: He still has to apply.

Mr. MacGuigan: He still has to apply. So putting the onus of applying on him means, to the best of your knowledge, that there are not nearly as many cases where this is done as there would be if it were done merely by the state.

Dr. Grygier: Yes. Now the British legislation concerning juveniles again gives some steps so that the juvenile record is kept for a certain number of years—I do not at this moment remember the recent details—but beyond that it is treated as nonexistent. In the next stage, the young offender may acquire a record, but again beyond a certain point it is treated as non-existent. In Canada, of course, the so-called juvenile record is treated as nonexistent. In fact, I feel that there is some danger in this. In my studies there are numerous young adults who have long histories of juvenile delinquency, so-called, detention in training schools, and who then are treated as first offenders, without the court's knowing anything about previous offences and previous records—treated as first offenders, getting the probation order and breaking conditions of probation almost immediately. In fact, their immediate past cannot be ignored. It should not be ignored. So sometimes we go too far in disregarding the past when the past is fairly immediate. And sometimes, as in the case of criminal records, we do not go far enough and the bill, I think, remedies that to some extent.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I have more questions but I think I should yield at this point to others who may wish to pursue matters.

• 1140

The Chairman: Mr. Gilbert, then Mr. Hogarth.

Mr. Gilbert: Thank you, Mr. Chairman. Dr. Grygier, I am sure you are familiar with the Ouimet Commission Report.

Dr. Grygier: Yes, indeed.

Mr. Gilbert: And if I may summarize it very briefly, there seems to me to be a difference in concept between this present bill, which

[*Interprétation*]

M. MacGuigan: Dans le cas où l'enquête a lieu automatiquement après dix ans, la personne qui a été condamnée doit-elle faire une demande?

M. Grygier: Oui.

M. MacGuigan: Au meilleur de votre connaissance, le fait de laisser à cet individu le soin de faire une demande veut-il dire que plus de demandes seraient présentées si l'État s'occupait de cette question.

M. Grygier: Oui. La législation britannique relative aux jeunes délinquants prévoit certaines dispositions, de sorte que le dossier du mineur est conservé pendant un certain nombre d'années—je ne me souviens pas des détails—mais après ce temps ce dossier n'existe plus. A l'étape suivante, le jeune délinquant peut avoir un casier judiciaire, mais de nouveau après un certain temps, ce casier est radié. Au Canada, évidemment, le soit disant casier judiciaire du mineur est traité comme non existant. En fait, je crois que cette situation présente certains dangers. Dans les études que j'ai faites, il existe un grand nombre de jeunes adultes qui ont commis beaucoup de délits lorsqu'ils étaient jeunes, qui ont été détenus dans des maisons de correction, et qui, par la suite, sont traités comme s'ils n'avaient jamais commis de crime ou comme s'ils n'avaient jamais eu de casier judiciaire. Ils peuvent, par exemple, obtenir la libération conditionnelle et enfreindre les règlements de la période de probation presqu'aussitôt après. En fait, on ne peut pas fermer les yeux sur le passé immédiat. Il arrive parfois que nous allons trop loin, et que nous oublions trop facilement le passé même s'il n'est pas très lointain. Dans certains cas, comme celui des casiers judiciaires, nous n'allons pas assez loin, et le bill remédie à cette carence dans une certaine mesure.

M. MacGuigan: Monsieur le président, j'aurais d'autres questions à poser, mais je vais céder la parole à mes collègues qui ont d'autres points à discuter.

Le président: Monsieur Gilbert, suivi de monsieur Hogarth.

M. Gilbert: Merci, monsieur le président. Monsieur Grygier, vous connaissez sans doute le rapport de la commission Ouimet.

M. Grygier: Oui, en effet.

M. Gilbert: Pour le résumer très rapidement, il semble y avoir une différence de conception entre le présent bill, qui traite du

[*Text*]

talks about pardon and which has the element of forgiveness, and the concept of the Ouimet Commission, which talks about nullifying, which really means in one sense wiping out or at least making restricted use of the record. They have set forth four areas in which it should be restricted, more particularly with regard to court use than with regard to employment.

They also point out that there should be a distinction between indictable offences and summary offences. For summary offences, after two years there should be an automatic nullifying of the record—and after five years with regard to an indictable offence.

You have given us the benefit of the European experience with regard to the annulment—you used the word "expunging" but that does not appear to be a word that is very acceptable, and we are now trying to use the word "annulment". To nullify, but what is in a word, so to speak? But I wonder how you feel about the Ouimet Report? Do you think its principles should be incorporated into this Bill C-5?

Dr. Grygier: It is possible that the automatic pardon, or expunging, or whatever we call it, of a record of summary conviction, may be a good thing. I think it probably would require some study but it may be, in fact, a good thing.

The expression "pardon" has been used even in relation to people who have been wrongly convicted. It is of historical origin as far as I know. It simply follows the principle that the king could never be wrong. Once somebody had been convicted, since the king could not possibly be wrong, then the person wrongly convicted could only be pardoned for what he did not do, rather than pardoned for what he did do.

This is probably why we have some queer expressions at the moment. I think that we are still a little tradition-bond. I feel that very strongly. I find very little fault with the Ouimet Committee Report, but it is quite incompatible with the present Criminal Code which is about 200 years out of date.

Mr. Gilbert: I think the Ouimet Committee made mention of that with regard to summary offences. They said that, after a period of experience, it may be that we will be able to widen the category with regard to other offences, on the automatic nullifying problem particularly.

Dr. Grygier: I simply would not regard this Bill as just the perfect Bill forever. I would

[*Interpretation*]

pardon et qui comporte l'élément de pardon, et le principe de la commission Ouimet, qui parle de suppression, ce qui veut dire radier le dossier ou au moins en faire un usage restraint. On a fixé quatre domaines où l'on devrait s'en servir d'une façon restreinte, plus en ce qui concerne l'usage qu'en feraient les tribunaux que les employeurs.

La Commission Ouimet ajoute qu'on devrait faire une distinction entre les délits et les affaires sommaires. On devrait automatiquement annuler le dossier après deux ans, dans le deuxième cas, et après 5 ans, dans le premier cas.

Vous nous avez parlé de l'expérience qu'on fait certains pays européens en ce qui concerne l'annulation—vous avez utilisé le mot «radiation», mais ce mot ne semble pas très acceptable, nous tachons d'utiliser le mot «annulation». Quel est votre opinion sur le rapport de la Commission Ouimet? Croyez-vous que ces principles devraient être intégrés dans le Bill C-5?

M. Grygier: Il se peut que le pardon accordé automatiquement ou la radiation d'un dossier résultant de condamnation par la procédure sommaire, soit une mesure acceptable. Il faudrait probablement étudier la question, mais, de fait, cette politique peut être valable.

Le mot «pardon» a été utilisé même pour des personnes qui ont été condamnées à tort. Pour autant que je sache, son origine est historique et est conforme au principe selon lequel le roi ne pouvait jamais avoir tort, et ainsi lorsqu'une personne avait été condamnée à tort, il fallait lui pardonner ce qu'il n'avait pas fait plutôt que ce qu'il avait fait.

Voilà sans doute pourquoi il existe encore des expressions étranges. Je suis persuadé que nous sommes encore liés à la tradition. Je trouve très peu à redire contre le rapport du Comité Ouimet, mais il est très incompatible avec le Code criminel actuel qui est démodé d'à peu près deux cent ans.

M. Gilbert: Je crois que le Comité Ouimet en a fait mention en ce qui concerne les condamnations par procédure sommaire. Il a dit qu'après une certaine période d'expérimentation, nous pourrons élargir cette catégorie pour y inclure d'autres délits, particulièrement en ce qui concerne les problèmes de l'annulation automatique.

M. Grygier: Je ne considérerais pas que le présent bill sera parfait pour toujours. Il

[*Texte*]

regard it as excellent Bill at the present time. Then I would be inclined to take other measures, either closely related to the Bill, or at least indirectly related to the purpose of the Bill, and that is the avoidance of criminal records and of discrimination based on alleged or real offences.

We still have, for instance, to some extent, trial by the press, which means that people who have been charged with offences acquire a record of the charge in the press, in all news media, even if they are innocent. This is another of the safeguards I would like really to institute although I do realize that this would mean some restriction on the freedom of the press and news media. I am far from sure that the publishing of names of people actually convicted serves a useful purpose. But the publication of names of people charged certainly can only do damage.

This is in the general field of human rights with which the hate literature bill is also concerned. That is the general field. This particular Bill deals only with a part of that field.

• 1145

Another recommendation of the Ouimet Committee which I think is extremely important is to allow the court to grant either conditional or unconditional release in which case there is no criminal record. That would help an enormous amount. I am at this moment working on some opinions for which I have been asked on the possible effects of legalization or otherwise of marijuana where again I feel that, instead of just dealing with one specific problem of marijuana, we might deal with a larger problem. The implementation of this particular recommendation of the Ouimet Committee report, of conditional or unconditional release, is really a matter of urgency, and it would avoid criminal records in many cases. It would therefere go much further than the present Bill.

Mr. Gilbert: Do you think it would be wise if we use the word "annulment' rather than "pardon"?

Dr. Grygier: I would prefer it.

Mr. Gilbert: You would prefer it?

Dr. Grygier: Yes, I would prefer it. That is true. I think that there are really historical reasons for the word "pardon". Since the whole system of common law is really based on history, the reasons are not merely historical, to some extent they are legal.

Mr. Gilbert: One final question, doctor. Mr. Street, in giving evidence, indicated that the

[*Interprétation*]

constitue un excellent instrument à l'heure actuelle. Je serais porté à prendre d'autres mesures étroitement reliées aux politiques contenues dans le bill, ou au moins indirectement attachées à l'objectif du bill, à savoir d'éliminer le casier juridique et la distinction injuste fondée sur des délits présumés ou réels.

Jusqu'à un certain point, le jugement de la presse existe toujours; en d'autres termes, la presse et tous les organes d'information révèle le dossier d'accusations des personnes accusées de délits, même si elles sont innocentes. Voilà une autre garantie que je voudrais vraiment établir, même si je me rend compte qu'il faudrait restreindre en quelque sorte la liberté de la presse et des organes d'information. En fait, je suis loin d'être persuadé que la publication du nom de personnes vraiment condamnées soient véritablement utiles. Toutefois la divulgation du nom des personnes accusées ne peut que leur faire du tort.

Il s'agit du domaine général des droits de l'homme, qui concerne aussi la Loi sur la littérature haineuse. Le bill précité ne traite que d'une partie de ce domaine. Une autre recommendation très importante du Comité Ouimet vise à permettre au tribunaux d'accorder la libération conditionnelle ou non-conditionnelle, et dans ce cas-là, il n'y a pas de casier judiciaire, ce qui serait très utile à bon nombre de gens. J'étudie présentement certaines opinions sur les effets possibles de la légalisation ou de l'utilisation de Marijuana. Au lieu de traiter seulement de ce problème particulier, nous pourrions peut-être nous attaquer à une domaine plus vaste. La mise en œuvre de la recommandation particulière faite dans le rapport du Comité Ouimet, à savoir la libération conditionnelle ou non-conditionnelle, est une question urgente, et elle éliminerait, dans bien de cas, le casier judiciaire. Elle irait donc beaucoup plus loin que le bill actuel.

M. Gilbert: Pensez-vous que nous devrions utiliser le mot «annulation» plutôt que «pardon»?

M. Grygier: Oui, je le préférerais.

M. Gilbert: Vraiment?

M. Grygier: Oui. Il y a des raisons historiques qui expliquent l'emploi du mot «Pardon». Puisque tout le système du droit civil est fondé sur l'histoire, les raisons ne sont pas simplement d'ordre historique, mais jusqu'à certain point d'ordre juridique.

M. Gilbert: Une dernière question. En prononçant son témoignage, M. Street a men-

[*Text*]

RCMP would be making some of the preliminary investigations in the preparation of a report, with regard to an application for a pardon under this legislation. What are your views with regard to using the police to investigate the character of a person after an application has been made?

Dr. Grygier: It very much depends on the police, but I would not have any reservations about the RCMP undertaking this type of investigation. The danger of a very successful professional criminal drug-pusher, for example, establishing himself as free of convictions when he is, in fact, leading a criminal life, is there, and I think that the RCMP would be more competent to deal with it than any other agency. So I would agree with Mr. Street.

Mr. Gilbert: Fine. Thank you Dr. Grygier.

The Chairman: Mr. Hogarth?

Mr. Hogarth: Dr. Grygier, you mentioned during the course of your evidence that you were not born in this country, that you came and are bringing your children up here because you felt that it is a free country, and you mentioned various freedoms which we all enjoy. I think by the extent of the evidence you have given today, and the obvious concern you feel for criminal law, that the country is more indebted to you than you are to the country. I think you have made a tremendous contribution to what we have heard today.

• 1150

I think one of the things that is really concerning us, and I know it obviously concerned you because you mentioned it, is this problem of the employers.

Those of us that have not had the benefit of the education you have had in this field but have had some practical experience in it, find convicts that come on a recidivous basis, back to the courts. They have been out maybe eight months, maybe a year. They have tried to get a job. Some of them even had a job for a week or two, until the boss found out that they had been in the penitentiary, then they were fired. Often they were fired for reasons other than that of having been convicts but the true reason was that they had a record. All of us would be most anxious if we could find some practical way of preventing this from taking place, yet at the same time being fair to employers.

For instance, suppose a law firm—some of us here have law firms—was hiring a young

[*Interpretation*]

tionné que la Gendarmerie royale du Canada ferait quelques-unes des enquêtes préliminaires en ce qui concerne la préparation d'un rapport se rapportant à la demande de pardon aux termes de la présente loi. Est-ce que vous pensez utiliser la force policière pour faire enquête sur la conduite d'une personne après qu'elle a présenté une demande?

M. Grygier: Cette situation dépend beaucoup de la force policière, mais je ne suis pas du tout opposé à ce que la Gendarmerie royale fasse ce genre d'enquête. Il existe toujours le danger qu'un trafiquant professionnel de drogues soit considéré comme libéré de toute condamnation, et, en fait, il mène une vie criminelle. Je crois que dans ce cas, la Gendarmerie royale serait plus compétente pour s'en occuper que tout autre organisme. Je suis donc d'accord avec M. Street.

M. Gilbert: Bien. Merci, monsieur Grygier.

Le président: Monsieur Hogarth?

M. Hogarth: Monsieur Grygier, vous mentionnez, dans votre témoignage, que vous n'êtes pas né dans ce pays, que vous y êtes venu et vous y avez élevé vos enfants, parce que vous vouliez vivre dans un pays libre, et vous avez mentionné diverses formes de liberté dont nous bénéficions tous. En raison de la portée de votre témoignage et de votre préoccupation évidente pour la question du droit pénal, je crois que notre pays vous doit plus que vous ne lui devez. Vous avez beaucoup contribué à la discussion d'aujourd'hui.

Une des questions qui nous préoccupe vraiment tous, et vous aussi, car vous l'avez mentionnée, est le problème concernant les employeurs.

Tous ceux d'entre nous qui n'ont pas bénéficié de l'instruction que vous avec reçue dans ce domaine, mais qui en ont acquis une expérience pratique, constate que les condamnés récidivistes se retrouvent devant les tribunaux. Ils ont été libérés pendant peut-être huit mois ou un an. Ils ont essayé de trouver un emploi. Certains d'entre eux ont même trouvé un emploi pendant une ou deux semaines, jusqu'au moment où le patron a découvert qu'ils ont déjà été en prison et à ce moment-là, ils ont été congédiés. Souvent on les a renvoyés pour d'autres motifs, mais en fait, la vraie raison est qu'ils avaient un casier judiciaire. Nous sommes tous désireux de trouver un moyen pratique d'empêcher cette situation de se produire, et en même temps de nous montrer juste envers l'employeur.

Prenons le cas d'une étude d'avocats—certains d'entre nous sont dans cette situation—

[*Texte*]

lawyer whom we did not know who came from another province. It would appear to me that we would be entitled to make inquiries whether he had ever been convincted in the other province and into the circumstances of his life in the other province because he is coming into a position of high trust. And I think when we get into this concept of an employer's having the right to inquire, we get into the concept of big corporations on questionnaires and why should they be subjected to different rules than the law firm or the trust company or the bank manager or anything else? So, I do not know any real practical answer to that problem other than the concept of, "Yes, I was convicted but I have received a pardon". The question must also be asked, "Have you been pardoned?" I am just thinking that that is rather a good idea because that, at the outset, gets the relationship established, firstly, that the man is honest with the employer, leaves it up to the employer to decide; secondly, because of the provisions of this bill, it also carries with it the concept that an investigation has been made over his conduct for five years and it has been found that he is of good behaviour. So, it appears to me to have a great boost for his character as opposed to being detrimental to him. Would you comment on that?

Dr. Grygier: I am afraid I do not think it would work like that in practice. It is the same thing as irrelevant information, which is supposed to be disregarded by the jury. It is not disregarded by the jury. People are human and people disregard the "but" and remember the main things.

Mr. Hogarth: Well, then, in what practical way can you expect us to force the employers of this nation, considering all of them, to say, "you cannot ask the applicant nor can you ask anybody of whom you might inquire about the applicant." How can we do that?

• 1155

Dr. Grygier: Now, I simply would put some limits to the amount of inquiry. One thing is limit of time. Another would be limit of purpose. Now, let us assume that a person is a prospective teacher. The fact that some many years ago he was convicted of, for instance, an assault against his wife, or even of crime against property, is relatively irrelevant, but if he was ever convicted of an offence against children, it might be relevant. I remember being called as an expert in a case in which I did not know what the whole thing was about. I was to investigate a person was a former teacher and I was giving him tests—I

[*Interprétation*]

qui retient les services d'un jeune avocat qui n'est pas connu et qui vient d'une autre province. Il me semble qu'on a le droit de savoir si l'intéressé a déjà fait l'objet d'une condamnation dans cette province et de se renseigner sur ces antécédents parce qu'il occupera bientôt un poste de confiance. Lorsque nous parlons du droit de l'employeur de se renseigner, nous considérons le cas des questionnaires préparés par les grandes sociétés, et il faut se demander pourquoi ces sociétés ne seraient pas assujetties à la même loi que les études d'avocat, les sociétés de fiducie et les banques ou tout autre employeur semblable? La seule réponse que l'intéressé pourrait apporter est la suivante: «J'ai été condamné, mais on m'a accordé un pardon. Il faut également lui demander si on lui a pardonné. Je pense que cet aveu constitue un excellent départ, car il établit un rapport clair et net entre l'employeur et l'employé. En premier lieu, le candidat qui a été honnête avec son employeur lui laisse le soin de décider; ensuite, à cause des dispositions de la loi il sait qu'on a fait une enquête sur les cinq dernières années de sa vie et que sa conduite a été jugée irréprochable. Au lieu de nuire au candidat, cette situation ne peut que lui faire du bien. Qu'en pensez-vous?

M. Grygier: Je crains que les choses ne soient aussi simples dans la pratique. Il s'agit du même cas qu'un renseignement non pertinent, et le jury ne doit pas en tenir compte. Pourtant ce n'est pas ce qui se passe. La nature humaine est ainsi faite, et les gens ne retiennent que l'essentiel sans tenir compte des détails.

M. Hogarth: Comment pensez-vous que nous puissons obliger tous les employeurs du pays à ne pas se renseigner sur un candidat ni à demander à un autre de le faire. Comment pouvons-nous y arriver?

M. Grygier: Je voudrais simplement que l'on impose certaines limites à l'enquête. La première serait la durée et l'autre le but qu'on se propose. Prenons le cas d'une personne qui pose sa candidature à un poste d'enseignant. Qu'il ait été condamné plusieurs années auparavant pour voie de fait contre son épouse ou pour crime contre la propriété, on n'en tient pas compte, mais s'il a été condamné pour inconduite à l'égard des enfants, on pourrait considérer ce cas. Je me rappelle qu'on a retenu mes services pour une affaire très complexe. J'avais été chargé de faire une enquête sur un ancien enseignant et je lui

[*Text*]

was in this particular case acting as a psychologist and not as a lawyer—and I did not know what the case was about. I gave him certain tests and I came to the conclusion that he had homosexual tendencies and that he was also suffering from epilepsy. By the way, he was denying both. He did have convictions for homosexual offences but when the psychiatrist and I then heard the record—this was recorded—when the psychiatrist asked him, "Did you ever mention to Dr. Grygier that you ever had epilepsy?" He said, "No, of course not. I have not had an epileptic attack for the past 20 years." Now, I did not know anything about his epilepsy but it was fairly clear to me that he did suffer from some changes of perception which are correctly related to epilepsy and this is why I gave this opinion. I did not know any facts; I deduced these facts. It is possible for these things to be permanent just as a period free from epileptic attacks of 20 years was not sufficient to change his perception. It still was there.

The same may apply, of course, to some other cases. So I would not say that this freedom to inquire should be severely restricted but it should be somewhat restricted and it should depend to some extent on the purpose of the inquiry—some inquiries are proper and some are not proper. It is a very difficult field, so I am really not prepared, without a great deal of study, to say that this is where the inquiry will stop.

Mr. Hogarth: The thought has just crossed my mind that the tide in the Committee has been to endeavour to restrict the employer in asking questions. Suppose we switched and considered a clause that no person who has been pardoned shall be called upon at any time to admit the commission of any offence for which he has been pardoned except—and then we could put in, perhaps define the various circumstances; for instance, where the employment that he is applying for might be affected by the previous conviction. We could go on into these various fields which might be bothering us. I would be happy to find a compromise in this problem because I think it is *the* serious problem in what we are doing here.

Dr. Grygier: I agree with you. The only thing is that this compromise would have to be worked out in great detail.

Mr. Hogarth: Yes. That is exactly what I am afraid of.

Dr. Grygier: Yes, because one employer may be entitled to ask certain questions and another employer may not be entitled.

[*Interpretation*]

faisais subir des épreuves—j'agissais comme psychologue et non comme avocat—et je ne savais pas de quelle affaire il s'agissait. Les résultats de ces épreuves m'ont permis de conclure qu'il avait certaines tendances homosexuelles et qu'il souffrait également d'épilepsie. Or il niait la véracité de ces résultats. Il avait été condamné pour pratique homosexuelle, mais lorsque le psychiatre lui a demandé s'il m'avait parlé de ses crises d'épilepsie, il a répondu qu'il ne l'avait pas fait, bien entendu, car il n'en avait pas eues depuis vingt ans. J'ignorais donc complètement qu'il était épileptique, mais je m'étais parfaitement rendu compte qu'il souffrait de certaines déviations de la perception qui sont causées par l'épilepsie et l'avis que j'avais donné était fondé sur ces constatations. J'en étais arrivé à cette conclusion par déduction. Il est possible que ces symptômes demeurent en permanence et qu'une période de 20 ans sans crise d'épilepsie n'avait pas suffi à modifier sa perception.

Bien entendu, il peut en être de même dans certains autres cas. C'est pourquoi je ne peux affirmer que la liberté d'enquête devrait être très limitée, mais elle devrait l'être jusqu'à un certain point, et tout dépendrait des buts de cette enquête parce que certaines sont légitimes et d'autres ne le sont pas. Il s'agit d'une question très difficile, et je ne suis pas prêt à affirmer que l'enquête doit s'arrêter à un tel point sans y avoir beaucoup réfléchi.

M. Hogarth: J'ai cru un moment que l'opinion générale du comité était d'essayer de restreindre le droit d'enquête de l'employeur. Supposons que nous envisageons un autre article selon lequel aucune personne qui a reçu un pardon ne devra admettre sa faute qu'on lui a pardonnée, sauf dans les circonstances particulières que nous pourrions définir, lorsque la condamnation pourrait nuire à l'emploi qu'il veut obtenir. Nous pourrions également mentionner d'autres aspects de la situation qui nous préoccupe. Je serais heureux de trouver une solution à ce problème parce que, à mon avis notre travail ici est très sérieux.

M. Grygier: Je suis entièrement de votre avis. Il faudra étudier attentivement cette solution.

M. Hogarth: Oui. Voilà exactement ce que je crains.

M. Grygier: Oui car il peut arriver qu'un employeur puisse poser certaines questions et qu'un autre n'en ait pas le droit.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: Exactly.

Dr. Grygier: Then, the nature of the questions may depend on the type of employment. For instance, if it is a matter of security of the state, simply the position of a criminal record, whether with or without pardon, may create a situation of blackmail; homosexuality between adults, which I do not regard as a suitable field for prosecution under the Criminal Code, is a type of behaviour that in some situations may lead to blackmail. I think, for instance, that a homosexual in a foreign service, in a foreign country, may be vulnerable. Let us assume that we legalize all drugs and say, "Drug addiction does not matter in this country. All drugs are legal." It nevertheless represents some risks in some situations, especially, perhaps, abroad. So it really would require a great deal of research and thought and probably an accumulation of case law, in fact.

• 1200

Mr. Hogarth: Yes. My concern is that perhaps we could establish that there would be certain offences, for instance the offences under 413 of the Criminal Code, that any employer could ask. Has the man ever been convicted of rape, of murder, treason, conspiracy to commit an indictable offence—the mandatory jury trial offences? But maybe it would be profitable to suggest that there be no questions asked with regard to other than those serious offences except where the employment would be materially affected.

Dr. Grygier: Quite frankly, let us assume that somebody in the construction industry or in some other industry was to employ a man who in his youth was convicted of rape. It is completely irrelevant. I do not think this question should be permitted.

Mr. Hogarth: It depends on whom he is working with. I see your point. Now, I am concerned about this question of annulment. I am not going to explore that part any further—not the rape part but I mean this problem with regard to employment, because other members want to discuss it and I think would enjoy a long discussion with you about the problem.

The thing that disturbs me about substituting the word "annulment" for "vacate" is that "annulment" as I recall the meaning of the word means to be null and void, such as we get an annulment of a marriage. The marriage is deemed never to have taken place. That is tantamount to a free pardon. A free pardon is an annulment. This Bill does not go

[*Interprétation*]

M. Hogarth: C'est vrai.

M. Grygier: La nature de ces questions peut dépendre du genre d'emploi. Si la sécurité de l'État entre en cause, la situation de l'intéressé peut mener au chantage s'il possède un casier judiciaire qu'il ait obtenu ou non un pardon. L'homosexualité entre adultes, situation qui à mon avis selon le Code criminel ne devrait nécessiter des poursuites est un genre de conduite qui peut mener également à l'extorsion. Ainsi un homosexuel, en poste à l'étranger est un individu vulnérable. Supposons que l'usage de la drogue soit légalisé et que la toxicomanie soit acceptée au pays, il reste que dans certaines situations, notamment pour ces représentants à l'étranger, cette situation comporterait certains risques. Il serait nécessaire de faire beaucoup de recherches ou de se fonder sur un grand nombre de cas.

M. Hogarth: Oui. Nous pourrions peut-être préciser que tout employeur pourrait se renseigner sur certains délits, par exemple, en vertu de l'article 413 du Code criminel. L'intéressé a-t-il déjà été condamné pour viol, meurtre, trahison ou conspiration pour commettre un délit—tous les délits qui supposent un procès devant un jury. Il y aurait peut-être lieu de préciser quelles questions ne devraient porter que sur des fautes sérieuses, sauf si l'emploi serait matériellement affecté.

M. Grygier: Supposons qu'une industrie du bâtiment ou une autre soit sur le point d'engager un homme qui dans sa jeunesse a été condamné pour viol. Cette condamnation n'a rien à voir avec l'emploi. Je ne pense pas qu'il faudrait poser de telles questions.

M. Hogarth: Tout dépend du milieu où il travaille. Je comprends ce que vous voulez dire. Je me préoccupe du problème de l'annulation. Pour le moment, je laisse de côté la question des fautes antérieures par rapport à l'emploi parce que d'autres membres veulent en discuter, et vous n'avez pas fini d'entendre parler de cette question.

Ce qui m'inquiète au sujet de la substitution du mot «annulation» pour le mot «invalidation» est que le terme «annulation», si je me souviens bien, signifie nul et non avenu, lorsqu'il est question par exemple, d'annulation de mariage. Le mariage n'est censé ne jamais avoir eu lieu. Cette situation équivaut à une remise de peine qui constitue une annu-

[*Text*]

as far as a free pardon, because it would indicate that the man had been innocent of the offence.

Dr. Grygier: The annulment in part is not an annulment.

Mr. Hogarth: No, it is not an annulment.

Dr. Grygier: It is a recognition that something did not happen.

Mr. Hogarth: Yes.

Dr. Grygier: Notation is, in fact, I think a recognition that something did happen, that is now to be treated as it had never happened. I think therefore the Bill is more realistic than the alternatives.

Mr. Hogarth: I think so, too. I agree with you.

Dr. Grygier: In a way it is more truthful, it does not pretend to do what it cannot do.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I do hope that when this Committee has occasion to discuss the more profound subjects that the witness has suggested, the concept of mandatory parole, crimes without victims and so on, I do hope he is before us again because I certainly appreciate some of the views he has expressed. I do not think they are too material to this Bill, but I look forward to hearing from him again.

The Chairman: Thank you Mr. Hogarth. Mr. McCleave.

Mr. McCleave: I have a question dealing with the employment form. What about something like: Have you been convicted of an offence within the last five years. The five-year period is mentioned here.

Dr. Grygier: This is my feeling. That the usual rights to inquire would mean: Have you been convicted of a criminal offence, or have you been serving a sentence in the past five years? It is not only the conviction that matters. A person may have been convicted six years before and he is just out of a pen.

Mr. McCleave: Yes. This commends itself to your general idea?

Dr. Grygier: Very much so, but I would recognize a number of exceptions.

Mr. McCleave: Well I suppose somebody convicted of a sexual offence who applies for

[*Interpretation*]

lation. Le bill ne parle pas d'une remise de peine parce que la personne serait considérée comme innocente.

M. Grygier: L'annulation partielle n'est pas une vraie annulation.

M. Hogarth: Non, ce n'est pas une annulation.

M. Grygier: On reconnaît qu'une action n'a pas eu lieu.

M. Hogarth: Oui.

M. Grygier: En réalité, je pense qu'on reconnaît qu'une action a eu lieu et qu'on doit procéder comme si rien n'était arrivé. A mon avis, le bill est plus réaliste que toute autre solution.

M. Hogarth: Je le crois aussi.

M. Grygier: En un sens, il est plus près de la réalité, il ne prétend pas pouvoir faire ce qu'il ne peut pas faire.

M. Hogarth: Monsieur le président, j'espère que lorsque le comité aura l'occasion de discuter des sujets proposés par le témoin, notamment le concept de la libération sur parole obligatoire et des crimes sans victime j'espère qu'il sera de nouveau avec nous parce qu'il a soulevé des points intéressants. Je ne pense pas qu'ils se rapportent tous au bill, mais il serait bon d'entendre ses opinions à ce sujet.

Le président: Merci, monsieur Hogarth. Monsieur McCleave.

M. McCleave: Je voudrais revenir sur la question d'emploi. Que pensez-vous de la question suivante: avez-vous été coupable d'une faute au cours des cinq dernières années? Je vois qu'on mentionne une période de cinq ans.

M. Grygier: C'est aussi mon avis. Pour les fins de l'enquête, on pourrait demander: avez-vous été condamné pour délit criminel ou avez-vous purgé une peine au cours des cinq dernières années? Il n'est pas seulement question de la condamnation. Une personne peut avoir été condamnée six ans auparavant et sortir maintenant de prison.

M. McCleave: Oui. Voilà votre opinion générale?

M. Grygier: Oui, mais il y aurait un certain nombre d'exceptions.

M. McCleave: Prenez le cas du candidat à un poste d'enseignant qui aurait été condam-

[*Texte*]

a job as a school teacher. I think you mentioned that.

Dr. Grygier: Yes, on the other hand again someone convicted of a sexual offence applying for a position of financial trust, I would say this is completely irrelevant.

Mr. McCleave: Or rape in the construction industry.

Mr. McIlraith: No jurisdiction.

The Chairman: We seem to be getting back to that subject. Are there any further questions? Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Dr. Grygier, there is another aspect of the Ouimet report missing in Bill No. C-5, that is, they say there should be three steps—first the annulment, or the vacating of the conviction, second, a certificate of good behaviour...

Dr. Grygier: Yes.

Mr. Gilbert: ...and then the third, the pardon. These are the three measures that they said. In such cases legislation should provide nullifying his record, granting him a certificate of good behaviour and recommending him for a pardon. Now we are missing the step of the certificate of good behaviour. What do you think of a necessity of a certificate of good behaviour?

Mr. Hogarth: On a point of order, the pardon specifically applies it; it is right in the Act.

Mr. Gilbert: Is it not part and parcel of the pardon, Mr. McIlraith. In other words...

Mr. McIlraith: No, it is not. It is in the Bill itself. There is a statutory finding of good behaviour.

Mr. Hogarth: It is Clause 5 (a).

Mr. McIlraith: The mere fact of establishing the pardon...

Mr. Gilbert: All I am saying is: Are you going to grant a certificate of good behaviour and a pardon, or is the certificate of good behaviour going to be incorporated in the pardon?

Mr. McIlraith: The fact of having a pardon is by statute,

> ...evidence—that an applicant was of good behaviour and that the conviction in respect of which the pardon is granted

[*Interprétation*]

né pour délit sexuel, cas que vous avez mentionné plus tôt.

M. Grygier: Toutefois, le fait qu'une personne essaie d'obtenir un emploi dans une société financière n'a rien à voir avec sa condamnation pour délit sexuel.

M. McCleave: Ou pour viol s'il veut travailler dans l'industrie du bâtiment.

M. McIlraith: Non.

Le président: Nous revenons au même sujet. Y a-t-il d'autres questions? Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Monsieur Grygier, il semble que le bill ne mentionne pas un autre aspect de la situation qui a souligné le rapport Ouimet, d'avoir les trois étapes nécessaires: d'abord, l'annulation ou l'invalidation de la condamnation, ensuite un certificat de bonne conduite...

M. Grygier: Oui.

M. Gilbert: Et en troisième lieu, le pardon. Il s'agit des trois mesures que le rapport envisage. En pareil cas, la Loi devrait envisager l'invalidation du dossier d'un particulier en lui accordant un certificat de bonne conduite et en le recommandant pour un pardon. Il nous manque l'étape du certificat de bonne conduite. Pensez-vous que ce certificat soit nécessaire?

M. Hogarth: J'invoque le Règlement, la loi précise qu'il est question du pardon.

M. Gilbert: Il ne s'agit pas d'un pardon partiel, monsieur McIlraith. En d'autres mots...

M. McIlraith: Non. Le bill le précise. On confirme qu'un particulier a eu une bonne conduite.

M. Hogarth: Il s'agit du paragraphe (a) de l'article 5.

M. McIlraith: Lorsqu'il est question d'obtenir le pardon...

M. Gilbert: Je demande simplement si vous allez délivrer un certificat de bonne conduite et accorder un pardon ou si le certificat de bonne conduite fera partie du pardon lui-même.

M. McIlraith: Aux termes de la Loi,

> ...la preuve...que le requérant a eu une bonne conduite et que la condamnation à l'égard de laquelle le pardon est accordé

[*Text*]

should no longer reflect adversely on his character; and...

in addition the conviction is vacated.

Mr. Gilbert: Mr. McIlraith, I appreciate the consequences, but I am just inquiring about the formalities, whether there is going to be a certificate of good behaviour and a pardon or whether the two of them are going to be incorporated in the pardon. Do you follow me?

Mr. McIlraith: No, I am afraid I do not.

Dr. Grygier: The pardon goes somewhat beyond the certificate and the owners of the certificates are not ready to carry them around. But to obtain a pardon then I feel it is the same situation as in reverse if someone commits a minor offence in the execution of a major one, this is completely disregarded because it is simply instrumental to the committing of a major office. In this particular case the certificate is only instrumental to the pardon.

Mr. Robinson: Is this certificate given from the Board?

The Chairman: Perhaps we should continue with Mr. Gilbert.

Mr. Robinson: I wonder if I could make this point for clarification. I think it follows up what Mr. Gilbert is asking. I would like to know is the certificate in effect the recommendation from the Board?

The Chairman: Mr. McIlraith.

Mr. McIlraith: I do not see the word "certificate" used anywhere in the Bill.

Mr. Robinson: I do not either, but it has been mentioned and that is why I am wondering.

Mr. McIlraith: Yes, well I just do...

Mr. Gilbert: This is the reason I bring it up.

Mr. McIlraith: ...not understand why you would be considering substituting a statutory provision, the grant of a pardon embodies far more than a mere certificate would. Why would you want to substitute for it a certificate? I just do not follow that process at all.

Mr. Robinson: Well what I asumed, Mr. Chairman, was this. As it states under Clause 4 (5) of the Bill:

(5) Upon receipt of a recommendation from the Board...

[*Interpretation*]

ne devrait plus nuire à sa réputation; et...

en outre, la condamnation est effacée.

M. Gilbert: J'admire les résultats, monsieur McIlraith, mais je me demande si la procédure consistera à délivrer un certificat de bonne conduite et à octroyer un pardon ou si le pardon comportera ces deux mesures.

M. McIlraith: Non, je le crains bien.

M. Grygier: Le pardon est plus important que le certificat, et les détenteurs du certificats ne les montreront pas à tout le monde. Je pense que la situation est la même lorsqu'une personne commet un délit mineur en effectuant une faute importante, on ne tient pas compte de l'infraction légère parce qu'elle découle simplement de l'autre. Dans ce cas particulier, le certificat découle simplement du pardon.

M. Robinson: Ce certificat est-il délivré par la Commission?

Le président: Peut-être devrions-nous laisser continuer, M. Gilbert.

M. Robinson: Je voudrais simplement un éclaircissement des propos de M. Gilbert. J'aimerais savoir si le certificat est une sorte de recommandation de la Commission.

Le président: M. McIlraith.

M. McIlraith: Le bill ne mentionne nullement le certificat.

M. Robinson: Je le sais, mais puisqu'on a mentionné ce mot, je demande plus de détails.

M. McIlraith: Oui. Je ne comprends pas pourquoi...

M. Gilbert: Voilà pourquoi je soulève la question.

M. McIlraith: ...vous envisageriez d'insérer une telle disposition puisque le fait d'accorder un pardon est beaucoup plus important qu'un simple certificat. Pourquoi voulez-vous le remplacer par un certificat? Je n'en comprends pas la raison.

M. Robinson: Au paragraphe (5) de l'article 4 on peut lire ce qui suit:

(5) Au reçu d'une recommandation de la Commission...

[*Texte*]

I assumed that some sort of a certificate was given. I thought this is what was referred to, that you get a certificate or a recommendation from the Board. This, I assume, would be available to the individual. Then that is taken to the Minister and he is required to make the recommendation to the Governor in Council who may grant the pardon. So even if a pardon is not granted, it would seem that he does have a certificate of recommendation from the Board.

Mr. McIlraith: No, I am afraid that I cannot agree with that concept of how the matter is handled.

Mr. Robinson: Would the individual be entitled to have this certificate or this recommendation from the Board even if it is not granted?

Mr. McIlraith: No, I think not.

Mr. Gilbert: Mr. McIlraith, perhaps I could read to you the relevant paragraph in the Ouimet Commission. It is on page 410, at the bottom:

> Even so, nullifying alone is not enough for an ex-offender confronted with a job application form which asks: "Have you ever been convicted of a criminal offence?" What is needed is legislation that would be of practical assistance in getting him past this first stage in the employment process and into a personal interview. This legislation should provide that the National Parole Board, once satisfied that the applicant is worthy of the risk, issue him a certificate of good behaviour and recommend to the Executive that he is a proper person to be granted a pardon. The pardon should state that "the conviction shall be deemed to have been vacated." An ex-offender, faced with the question, "Have you ever been convicted of a criminal offence?" could then reply: "Yes, but I hold a certificate of good behaviour from the National Parole Board." If pardoned, he could reply: "Yes, but I hold a pardon which vacates my conviction."

What I am saying is that there appear to be two steps, the certificate of good behaviour and then the subsequent pardon by the Executive.

[*Interprétation*]

Je pensais qu'il était question d'une sorte de certificat et que la Commission accordait une recommandation au particulier et que le tout était présenté au ministre qui devait faire parvenir la recommandation au gouverneur en conseil qui pouvait accorder le pardon. Ainsi, même si le pardon n'est pas accordé, il semble que le requérant pourrait recevoir un certificat de recommandation de la Commission.

M. McIlraith: Non, je ne puis être en faveur des cette façon de procéder.

M. Robinson: L'accusé a-t-il le droit d'avoir ce certificat de recommandation même si la Commission ne l'accorde pas?

M. McIlraith: Non, je ne le crois pas.

M. Gilbert: M. McIlraith peut-être que je pourrais vous lire un paragraphe intéressant du rapport Ouimet, paragraphe au bas de la page 447:

> L'invalidation du casier n'est cependant pas suffisante en soi lorsqu'un ancien délinquant doit remplir une formule de demande d'emploi contenant la question: «avez-vous déjà été déclaré coupable d'une infraction tenue au Code criminel»? Il est nécessaire que des mesures législatives appropriées viennent l'aider de façon pratique à franchir cette première étape de la recherche d'un emploi et à passer à celle de l'entrevue personnelle. Une telle législation interviendrait pour autoriser la commission nationale de libération conditionnelle advenant qu'elle soit convaincue que le requérant mérite qu'on lui fasse confiance, qu'on lui accorde un certificat de bonne conduite et qu'on déclare au Conseil des grands ministres qu'il est digne du pardon qu'il sollicite. Le pardon devrait stipuler que "la condamnation est censée être annulée." L'ancien délinquant, appelé à répondre à la question suivante: «Avez-vous déjà été déclaré coupable d'une infraction prévue au Code criminel?» pourrait alors répondre «oui, mais je possède un certificat de bonne conduite émis par la commission nationale des libérations conditionnelles. Si le pardon lui a été accordé, il pourrait répondre «oui, mais on m'a accordé un pardon qui efface ma condamnation.»

Il semble donc y avoir deux étapes à savoir: le certificat de bonne conduite et le pardon du Conseil des ministres.

[*Text*]

Mr. McIlraith: What we have done here is go farther than Judge Ouimet suggested. We have put it in the statute so that he does not have to produce that document on every occasion. The two points that you raised there are covered by the pardon and also in the question that we propose. By the way, I would draw your attention to the fact that in the larger number of areas of employment the matter comes under provincial jurisdiction. But in the amendment we had put forward the question we had proposed was prohibition—that the questionnaire should not contain any question that by its terms requires the applicant to disclose a conviction in respect of which he has been granted a pardon. That is the crux of that.

Mr. Gilbert: Mr. Minister, I want to direct this to Dr. Grygier also, because I want him to be part of this.

Mr. McIlraith: Just before I leave the question you have asked me, would you also relate it to the bottom of page 408 and 409 of the Ouimet Report and follow right through the language.

Mr. Gilbert: You read into it what parts you think are necessary, Mr. Minister.

Mr. McIlraith: We started off with the Ouimet Report saying:

> By nullifying, the Committee means that official criminal records should not be available to the court, where they affect sentence, or the public, where they affect many aspects of an ex-offender's life, including employment.

We have gone further than that.

Mr. Gilbert: I read that into the record, yesterday.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I have a supplementary. Where is this amendment? Perhaps I was not here when you referred to it.

The Chairman: It was read out to the Committee yesterday, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Thank you very much.

Mr. McIlraith: I should add it was read out as proposal only. The wording of it and so on was not discussed as such, because we had not come to the clauses of the Bill yet.

Mr. Gilbert: Mr. Minister, I wonder if I could come back to the issue that I really am

[*Interpretation*]

M. McIlraith: Le bill va plus loin que la proposition du juge Ouimet. Nous le précisons dans la loi afin que l'intéressé n'ait pas à produire son document à chaque occasion. Les deux points que vous avez soulevés font partie du pardon lui-même et de la mesure que nous proposons. Je voudrais attirer ici votre attention au fait que dans un grand nombre de secteurs d'emploi, la question relève de la compétence de la province. Cependant, nous avons proposé un amendement visant à empêcher que le questionnaire ne contienne des questions qui obligeraient le candidat à révéler qu'il a été condamné et qu'il a ensuite reçu un pardon. Voilà l'essentiel de l'affaire.

M. Gilbert: Monsieur le Ministre, j'aimerais aussi savoir ce qu'en pense M. Grygier parce que je veux qu'il prenne position à ce sujet.

M. McIlraith: Avant d'en finir avec la question que vous m'avez demandée, reportez-vous aux pages 446 et 447 du rapport Ouimet et examinez ce qui est écrit.

M. Gilbert: Lisez vous-même les passages que vous jugez nécessaires, monsieur le Ministre.

M. McIlraith: Voici ce que dit le rapport Ouimet:

> Par invalidation, le comité veut dire que l'accès aux dossiers criminels devrait être refusé à la fois aux tribunaux, lorsque leur contenu peut influencer la sévérité de la sanction, et au public pour prévenir des répercussions sur plusieurs aspects de la vie de l'ex-délinquant, y compris son emploi.

Le bill va beaucoup plus loin.

M. Gilbert: J'ai cité ce passage hier.

M. Brewin: Une question supplémentaire, monsieur le président. Où se trouve l'amendement? Peut-être que je n'étais pas présent lorsque vous en avez parlé.

Le président: On l'a lu hier au comité, monsieur Brewin.

M. Brewin: Merci beaucoup.

M. McIlraith: Je devrais ajouter qu'il s'agit simplement d'une proposition. Nous n'avons pas encore discuté de la teneur de l'amendement parce que nous n'avons pas encore étudié les articles du bill concernés.

M. Gilbert: Monsieur le ministre, j'aimerais que l'on revienne à la question que j'essaie de

[*Texte*]

trying to raise here—the two-step process by the Ouimet Commission. One is the certificate of good behaviour and the second is the pardon. Now the Minister has said that the pardon is going to be embraced by this legislation. What I am suggesting, Dr. Grygier, is that if the Minister uses the present form of the pardon that he issues, which recites in detail the offences with which the fellow has been convicted and then in very majestic terms says that you are thereby pardoned, it places a person in a very awkward position. It may be that the person would be far more satisfied with a certificate of good behaviour that he could show to an employer rather than a document which sets forth in detail the offences for which he is being committed. I am wondering from a practical standpoint if it would not be better to have that certificate of good behaviour and then the official pardon which vacates the conviction.

Dr. Grygier: My own feeling is that neither the certificate of good behaviour nor the certificate of pardon is all that important. What is important is that the record is vacated. As I understand the Ouimet committee recommendations, the whole purpose of the recommendations is not really the issuing of any certificate whatsoever either of pardon or of good behaviour but, rather, the vacation of criminal record. It is quite true that at some stage of this procedure a certificate may be useful. I hope it will not be useful for a very long time because once the recommendation of the National Parole Board has been received a pardon will be granted, which really means that the time at which the previous offender will be able to say "I have a certificate" and the time at which he will say "I have not been convicted" or answer "no" to the question, "I have not been convicted of any offence for which I have not been pardoned." this margin in fact will be reduced to practically nil.

Mr. Gilbert: Suppose the employer says, "I notice that you have been convicted but you have been pardoned; show me your pardon." Should he be permitted to do that?

Dr. Grygier: I cannot see any reason why not.

Mr. Gilbert: Then the applicant has to show the official pardon that has been granted by the Minister.

Dr. Grygier: Yes. I quite honestly do not see any alternative.

[*Interprétation*]

soulever, à savoir les deux étapes proposées par le Comité Ouimet. Il s'agit du certificat de bonne conduite et du pardon. Le ministre vient d'affirmer que la question du pardon est explicitée dans le bill. Monsieur Grygier, je pense que le ministre veut que l'on conserve la formule actuelle du pardon qui contient en détail les fautes dont le requérant s'est rendu coupable et qui ensuite, en termes très éloquents, accorde le pardon; on place une personne dans une position très difficile. Peut-être que la personne aimerait beaucoup mieux posséder un certificat de bonne conduite qu'elle pourrait exhiber à un employeur plutôt que d'avoir un document qui énumère en détail les fautes pour lesquelles elle a été condamnée. Du point de vue pratique, je me demande s'il ne serait pas mieux de prévoir un certificat de bonne conduite et ensuite le pardon officiel qui efface la condamnation.

M. Grygier: Je pense qu'il ne faut pas attacher une grande importance au certificat de bonne conduite ou de pardon. Il importe avant tout que le dossier soit annulé. Si je comprends bien le sens des recommandations du Comité Ouimet, on ne vise pas essentiellement à émettre un certificat quelconque soit de pardon ou de bonne conduite, mais on vise plutôt à annuler le casier judiciaire. A un moment ou l'autre de cette procédure, un certificat peut devenir une pièce utile. Je ne pense pas que cette utilité sera de longue durée parce qu'une fois que la Commission nationale des libérations conditionnelles aura fait sa recommandation, le pardon sera accordé; ce qui veut dire que le délai sera très court entre le moment où l'ex-délinquant pourra dire «j'ai un certificat» et le moment où il pourra dire «je n'ai pas été condamné» ou répondre «non» à la question «je n'ai pas été déclaré coupable pour aucune faute pour laquelle je n'ai pas reçu de pardon».

M. Gilbert: Supposons que l'employeur dise à son tour «je remarque que vous avez été déclaré coupable, mais qu'on vous a accordé le pardon, montrez-moi votre certificat de pardon.» L'employeur peut-il faire une telle demande?

M. Grygier: Je ne vois pas pourquoi il ne le pourrait pas.

M. Gilbert: Dans ce cas, le candidat doit montrer son pardon officiel qui lui a été accordé par le Ministre.

M. Grygier: C'est vrai. Je ne vois pas réllement d'autres solutions.

[*Text*]

Mr. Gilbert: It may disclose offences of which the employer was not aware of.

Dr. Grygier: A certificate of good behaviour also implies that some offence or offences unknown have been committed. We do not need certificates of good behaviour; we are assumed to be of good behaviour.

Mr. Gilbert: Thank you, Dr. Grygier.

The Chairman: Dr. Grygier, I have just one question.

What would be wrong with just having employers over which the federal government has jurisdiction forced to ask one question only: "Have you ever been convicted of a criminal offence which has not been expunged or pardoned?" Now that would mean that those who never have been convicted could say no, and those who have been convicted but been pardoned could also say no. You are not worried about certificates of good behaviour because as soon as you bring up a certificate of good behaviour you cast doubt in the employer's mind—you have had a conviction, but. So I do not think it is a very practical benefit. The question alone is the essence of the Bill.

Dr. Grygier: Yes. I am entirely of that opinion.

The Chairman: Thank you.

Mr. Gibson is next.

M. Gibson: Je pense qu'il existe une différence au paragraphe (b) de l'article 7.

It says:

...no longer of good character...

Mon collègue, le député de Sherbrooke, m'a dit que leur sens diffère. Peut-on étudier cette question?

The Chairman: Are you asking me?

Mr. Gibson: In other words, "no longer of good character" means one thing, according to my colleague from Sherbrooke, and "de se bien conduire" has a slightly different meaning. I was wondering if one of our colleagues could amplify.

Dr. Grygier: I must agree that the difference is substantial—it really is substantial.

Mr. Gervais: Gentlemen, I would suggest that the English version is of a moral nature.

Dr. Grygier: Yes.

Mr. Gervais: While the French version is more physical.

[*Interpretation*]

M. Gilbert: Ce certificat de pardon peut énumérer des fautes dont l'employeur n'était pas au courant.

M. Grygier: Un certificat de bonne conduite suppose aussi qu'une ou plusieurs fautes ont été commises. Nous n'avons pas besoin de certificat de bonne conduite; nous sommes censés avoir une bonne conduite.

M. Gilbert: Merci, monsieur Grygier.

Le président: J'ai une question à vous poser, monsieur Grygier.

N'y aurait-il pas moyen d'obliger les employeurs qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral à ne poser qu'une seule question: «N'avez-vous jamais été trouvé coupable d'une infraction tenue au Code criminel sans avoir purgé une peine ou recevoir un pardon? Les personnes qui n'ont jamais été déclarées coupables pourraient répondre par la négative de même que celles qui ont déjà été reconnues coupables. La question du certificat de bonne conduite est délicate parce que du moment où vous montrez un certificat de bonne conduite, l'employeur soupçonne tout de suite que vous avez fait l'objet d'une condamnation. Je ne pense pas que cette solution est un avantage pratique. Le bill lui-même fait l'objet de toute cette question.

M. Grygier: C'est vrai. Je suis entièrement de votre avis.

Le président: Merci. Monsieur Gibson.

Mr. Gibson: I think there is a difference in one of the sentences used in section 7 (b).

On lit dans cet article:

...a cessé de se bien conduire,

My colleague, the member from Sherbrooke, indicated that it sounds a little different. Perhaps, we could look at this question?

Le président: Vous adressez-vous à moi?

M. Gibson: En anglais, les mots «no longer of good character» signifie une chose, et selon mon collègue de Sherbrooke, les mots «a cessé de se bien conduire» ont un sens différent en francais. Je me demande si quelqu'un pourrait nous éclairer à ce sujet.

M. Grygier: Je pense que la différence est très considérable.

M. Gervais: Monsieur, j'estime que la version anglaise exprime une réalité morale.

M. Grygier: Vraiment.

M. Gervais: Tandis que la version française est plus physique.

[*Texte*]

Dr. Grygier: It is behavioural, quite simply.

Mr. Gervais: I understand that the witness is a linguist. I would suggest possibly that the French version should be "a cessé d'être de bonne mœurs"—good mores.

Dr. Grygier: I must admit I would be in favour of the French version rather than the English version in this particular respect.

I rather would change the words "good character" to "good behaviour".

Mr. Gibson: Good behaviour, yes. This would be a suggestion; it is not an amendment.

The Chairman: Yes. I think Mr. Hollies has taken this under advisement.

• 1220

Mr. Hogarth: There is no person in Canada that has gone through five years of good behaviour—no one.

An hon. Member: Speak for yourself.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would like to go back to this question of the form of pardon raised by Mr. Gilbert.

It certainly is not unimportant because Mr. Gilbert has been good enough to furnish me with a copy of a Royal Prerogative of Mercy in a particular case. It is in very legalistic language and it has a whole page of recitals of various offences.

It seems to me that if this is the sort of document you would have to produce at any time it is as bad as the maintenance of the whole record. Would it not be advisable where the Act says that a pardon may be granted to spell out the form of the crime and perhaps make sure that it is simple and does not contain lengthy recitals of offences, so that we just have a simple short form that a pardon has been granted.

The Chairman: Just for clarification, Mr. Brewin, I think the Minister feels that this discussion about the pardon is not relevant. I feel that it is but perhaps we could clarify it to this extent. If this is the particular document that is going to be sent out under this Bill then it is relevant; If this is a document which is restricted to what they are doing now in pardoning, then it is not. Perhaps the Minister again could make a contribution.

Mr. McIlraith: Mr. Chairman, I did not mean to indicate for a moment that the point was not relevant. What I did mean to indicate

[*Interprétation*]

M. Grygier: On parle simplement de la conduite d'une personne.

M. Gervais: Je vois que notre témoin s'y connaît en linguistique. Je suggérerais de remplacer la version française par «a cessé d'être de bonnes mœurs».

M. Grygier: Je dois dire que je serais en faveur de la version française plutôt que de la version anglaise si on l'exprimait ainsi.

Je remplacerais les mots «good character» par «good behaviour».

M. Gibson: Oui. Bonne conduite. Il s'agit simplement d'une suggestion, non pas un amendement.

Le président: Je pense que M. Hollies en a pris note.

M. Hogarth: Il n'existe personne au Canada qui peut prétendre s'être bien conduit pendant cinq ans. Personne.

Une voix: Parlez pour vous-même.

M. Brewin: Monsieur le président, je voudrais revenir à la question de la formule de pardon qu'a soulevée M. Gilbert.

Cette question a sûrement son importance parce que M. Gilbert a eu l'obligeance de me fournir un exemplaire du *Royal Prerogative of Mercy*, dans un cas donné. C'est écrit dans un langage très juridique et il y a toute une page qui décrit les fautes diverses.

S'il s'agit du document qu'il faudra présenter à tout moment, il est aussi révélateur que le casier judiciaire. Ne vaut-il pas mieux, lorsque le pardon est accordé en vertu de la loi, de citer simplement la nature du crime, évitant ainsi une longue énumération de délits, et ainsi la formule de pardon ne mantionne son objet d'une manière simple et brève?

Le président: Je voudrais éclaircir un point, M. Brewin. Le ministre pense que cette discussion sur l'octroi du pardon n'entre pas dans le cadre du sujet. Je ne le pense pas, mais nous pourrions peut-être préciser l'état de la question. Si le document dont on parle est celui que la loi prévoit, il n'est pas étranger à notre discussion. Par contre, s'il se limite aux errements actuels en matière de pardon alors il échappe au sujet qui nous concerne. Peut-être le Ministre pourra-t-il apporter quelque lumière.

M. McIlraith: Monsieur le président, je n'ai jamais eu l'intention de dire que cette question ne cadrait pas avec le sujet, j'ai déclaré

[*Text*]

was that we had made no suggestion whatever that document the hon. member is using will be the document used under this legislation. That is the point I wanted to clear up.

Mr. Brewin: I appreciate that but perhaps I should suggest to the Minister rather than the witness—I would like the comments of the witness—that it might be appropriate to add a subclause to Clause 4, I think it would be, to the Governor in Council who may grant the pardon which shall be in the form set out in Schedule A. Set out the form of the pardon in the legislation so the legislation will deal with specific problems raised because it seems to me that the form of what you do may have some significance. I appreciate it is the effect that is more important than the form but the form also is read by people or may be read by people. It seems to me we should consider whether or not, and perhaps the Minister would make a suggestion to us, we could spell out the form in which the pardon would be issued.

Dr. Grygier: I am to comment on this. First of all, I agree with the purpose of your remarks; in fact I am committed in writing to a somewhat similar statement and very critical of the first draft of the Bill respecting children and young persons because the appendices contain a number of documents which are supposed to be issued in such language that neither a child nor his parents could possibly understand them. I regard these documents as more than meaningless but positively harmful.

I feel that probably our whole legislation at the moment is too complex and expressed in archaic language when it should be expressed in clear language either clear English, or clear French. In fact, one of the advantages of bilingualism I find is that it forces us to think clearly because if we sometimes make a mistake in one language and we are not caught, we do get caught by the time the translation is made and we can see that we were not as clear as we thought we were, but this is another matter.

The matter of the certificate itself, as apart from the actual form of legal pardon, the actual act which vacates the record is another matter. At the moment it is expressed in the language in which all our laws are expressed. This quite frankly I deplore; but this is the way our laws are formulated. I deplore it but this is the present system.

Mr. Brewin: Can we not improve on the present system?

[*Interpretation*]

que le document auquel se réfère l'honorable député n'a jamais été proposé pour servir de modèle au texte de la loi.

M. Brewin: Je comprends, mais peut-être devrais-je proposer au ministre, plutôt qu'au témoin dont je sollicite par ailleurs le point de vue, que l'on complète l'article 4 par un paragraphe à l'effet que le gouverneur en conseil pourra accorder le pardon dans la forme prévue à l'annexe A et que la formule de pardon soit bien précisée dans la loi afin qu'elle tienne compte des cas particuliers, car il me semble que la formule revêt une certaine importance. Bien sûr, le fonds est-il plus important que la forme; mais elle est lue ou pourra être lue par le public. Peut-être nous faudrait-il étudier le texte de l'ordonnance de pardon et demander au ministre de formuler une proposition dans ce sens.

M. Grygier: J'appui entièrement vos observations. En fait, je me suis engagé par écrit à critiquer le bill en ce qui touche les enfants et les adolescents, car les documents prévus dans les annexes au projet sont libellés de telle sorte que ni l'enfant ni ses parents seraient en mesure de les comprendre. Ces documents sont plus nuisibles qu'inoffensifs. Il me semble que nos textes législatifs doivent se départir du langage archaïque et complexe qui les caractérise et il faudrait s'exprimer clairement en anglais ou en français. Voilà un des bienfaits du bilinguisme que de nous obliger à penser clairement; en effet si une erreur est commise dans une langue, la traduction tend à la déceler. Nous nous rendons compte ainsi que nous avions manqué de clarté. Toutefois, il s'agit d'un tout autre sujet puisque nous examinons le certificat lui-même indépendamment du texte légal de l'ordonnance du pardon. Cette attestation est toujours conçue dans les termes utilisés pour toutes nos lois. Je le déplore, mais nos lois sont ainsi formulées. Cet état de choses est regrettable.

M. Brewin: Peut-on y apporter des améliorations?

[*Texte*]

• 1225

Dr. Grygier: I think quite frankly it can be improved. In fact, only a few weeks ago I participated in a workshop concerned with the Ouimet Committee Report and I suggested some principles of complete revision of the Criminal Code to make it simpler and more consistent both internally, and at the moment the Criminal Code is not consistent, and consistent also with the philosophy of the Ouimet Committee Report.

Now I may be biased about this philosophy of the Ouimet Committee Report because I was in fact asked to, and did write, the basic philosophy of criminal justice and corrections for the Ouimet Committee Report. So I may be biased. They accepted it in general and I am grateful to them. What I feel the Ouimet Committee also did, for which I cannot possibly take any credit, is that they consistently implemented this philosophy in a number of recommendations and provisions. I feel that it was much easier to write a new philosophy than to implement it in so many practical recommendations and I think the Ouimet Committee Report achieved this.

At the moment the Criminal Code is completely at variance with the whole philosophy of the Ouimet Committee Report. In fact, it is at variance with the present correctional practice; it is at variance with the present state of knowledge in the social sciences—It is just simply a very archaic document.

Mr. Brewin: We need a wholesale revision of the Criminal Code, then?

Dr. Grygier: Yes, of course.

The Chairman: It is 12.30 p.m., perhaps we could complete with Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: I will try to be brief, Mr. Chairman. I mentioned earlier that I had further questions for Dr. Grygier, because there are quite a number of aspects of this problem that concern people. For one, the body which in one sense makes the decision on pardon is the Parole Board and on the other hand it is the Cabinet which makes the final decision, yet it is the Parole Board which actually weighs the considerations in what seems to be a definitive way. The question is whether you should have two bodies involved with this problem or just one or whether a judicial body would not be the better one. Perhaps we do not have time to follow that up.

I will mention this other problem which I would like your comments on. There appear to be only the broadest criteria laid down for deciding whether or not a pardon should be

[*Interprétation*]

M. Grygier: Je pense qu'on le peut certainement. En fait, il y a quelques semaines à peine, je participais à une séance de travail concernant le rapport du Comité Ouimet. J'ai avancé quelques propositions tendant à la revision complète du Code criminel en vue de le simplifier du point de vue interne et de l'harmoniser avec les propositions du Comité Ouimet.

J'ai évidemment quelques préjugés en ce qui concerne le Comité Ouimet puisque j'ai, sur demande, rédigé le document relatif au concept de la justice pénale et qui est inséré dans le rapport de ce Comité. Il l'a approuvé dans l'ensemble et je lui en suis reconnaissant. Il a de plus soumis des propositions qui s'appuyaient constamment sur mon rapport. Je ne revendique aucune gloire puisqu'il est bien plus facile, je pense, de concevoir une nouvelle doctrine que de la traduire dans la pratique, par autant de propositions. Or le Comité Ouimet y est parvenu.

A l'heure actuelle, le Code criminel est en désaccord total avec la doctrine énoncée par le Comité Ouimet. Il est contraire d'ailleurs à la pratique correctionnelle d'aujourd'hui et à l'état actuel des sciences sociales. Il s'agit d'un document vraiment très archaïque.

M. Brewin: Il faudrait donc réviser de fond en comble le Code criminel?

M. Grygier: Certainement.

Le président: Il est midi trente. Nous pourrions peut-être terminer en donnant la parole à M. MacGuigan.

M. MacGuigan: J'ai dit, plus tôt, que j'avais d'autres questions à poser à M. Grygier. Il s'agit, en effet, d'un sujet qui par la variété de ses aspects, intéresse le public. Quoique le Cabinet en décide finalement, tout octroi de pardon est en fait l'œuvre de la Commission des libérations sur parole qui en examine le bien-fondé. Il faudrait savoir s'il est avantageux de remettre cette question entre les mains de deux autorités distinctes ou bien d'un seul corps judicaire. Mais peut-être n'avons-nous pas le temps de poursuivre cette discussion.

Un autre point sur lequel j'appellerai vos commentaires concerne les critères très vagues sur lesquels se fonde l'octroi du pardon. On rétorquera que ces critères font

[*Text*]

given. I suppose the criteria will be said to be in Clause 5, while they are not put in the form of criteria it says that the grant of a pardon is evidence of this fact. I suppose the inference is that these are the criteria on the basis of which the pardon is granted. I wonder if we cannot do better than just saying that the Board would have to be satisfied that the applicant was of good behaviour and that the conviction in respect of which the pardon was granted should no longer reflect adversely on his character. For example, would you take the position that there should not be pardons granted at all for people who have been convicted of certain kinds of offences such as sexual offences?

Dr. Grygier: No, I would not go that far at all. I think I would rather keep to the Bill as it stands. At the same time, as we are finishing, perhaps let me also say where I see the greatest value perhaps of the Bill. Mr. MacGuigan may remember a meeting at which we both were several years ago when we were colleagues at the University of Toronto. We were discussing the hate literature Bill. It is the same principle; that is, this Bill and the hate literature Bill are demonstrations on the part of the legislature of goodwill. These bills are demonstrations to those who are persecuted that there is concern and that there is protection in law accorded to them—and this is so important.

• 1230

In the case of the Hate Literature Bill, for instance, I doubt very much whether people affected directly by the Bill will be rehabilitated. This is not the main thing. Sometimes it is the protection of a potential victim that is even more important than rehabilitating the offender. In this particular case the former offender can feel that there is for him a protection in law. And even if sometimes he is asked improper questions—and I am sure he will be asked improper questions, whatever we do—he will at least know that the law is behind him. I think this is very important.

Mr. MacGuigan: Just to clarify this, you then would not feel there are any more precise criteria which you could suggest that should be applied to the determination of whether or not a pardon is to be granted?

Dr. Grygier: Not at this stage. I am sure that practice will suggest some changes but I would be inclined to give this Bill a try as it now is and, following my former teacher and the philosophy of Karl Popper, I regard practically all statements as hypothesis, to be tentative forever.

[*Interpretation*]

l'objet de l'article 5 qui n'en fait pas spécifiquement mention, mais dont on peut les déduire. Je me demande s'il ne nous est pas possible de prévoir une nouvelle formule qui ne se limiterait pas à dire que l'accusé a prouvé sa bonne conduite et, partant, que la faute dont on le gracie, ne devrait plus affecter sa réputation. Ainsi aucune grâce ne serait accordée aux détenus, coupables de certains crimes sexuels par exemple.

M. Grygier: Je n'irais pas aussi loin. Je préfère le texte actuel du bill. Puisque nous allons terminer, me serait-il permis de dire la grande valeur que j'attribue au bill? M. McGuigan se souviendra peut-être d'une réunion à laquelle nous avions assisté tous les deux, il y a quelques années, lorsque nous étions collègues à l'Université de Toronto. Nous discutions le bill portant sur la littérature haineuse. Il ne s'agit pas du même principe à l'heure actuelle. Le bill que nous examinons constitue, à l'instar du projet de loi sur la littérature haineuse, une preuve de la bonne volonté du législateur. Il assure tous les persécutés d'une protection législative et voilà ce qui importe.

Dans le cas du bill sur la littérature haineuse, je doute beaucoup que les personnes directement mises en cause par le projet de Loi puissent être réhabilitées. Il ne s'agit pas du point important. Il est parfois plus important de protéger une personne qui pourrait être victime que de tenter de réhabiliter un délinquant. Dans le cas que nous étudions l'ex-délinquant peut penser qu'il est protégé par la loi; même si on lui pose parfois des questions indiscrètes, et on lui en posera, il saura que la loi peut le protéger. Je crois que c'est très important.

M. McGuigan: Pour tirer la chose au clair, vous ne croyez pas qu'il soit nécessaire de proposer des critères plus précis lorsqu'il s'agit de déterminer si on doit ou non accorder un pardon?

M. Grygier: Pas pour l'instant. Dans la pratique, nous serons sûrement appelés à apporter des modifications, mais je pense qu'il faudrait faire l'essai du bill sous sa forme actuelle. Pour reprendre l'expression d'un de mes anciens professeurs, je considère toutes les déclarations comme étant des hypothèses vouées à demeurer provisoires.

[*Texte*]

The Chairman: Doctor, this Bill at the present time does not contain anything about employment—there is an amendment proposed by the Solicitor General—and in answer to a question I posed to you before I think you said—I do not want to distort your answer—that one of the most important things for a person who has had a previous record, if it has been pardoned, is to be able to answer "no". Therefore, if this Bill is to be functional, would it be your opinion that it should contain something pertaining to employment?

Dr. Grygier: I feel that the legislation concerning employment and discriminatory practices do not really belong to this Bill. I think that this is a matter for another type of legislation.

The Chairman: If the federal government has jurisdiction over certain employment agencies and they are in a position to force employers to ask this qualified question, do you not think that a Bill of this nature should embrace such a provision?

Dr. Grygier: Quite frankly, I am not acquainted with the amendment and...

The Chairman: I see.

Dr. Grygier:—Therefore, I am not completely in the position of answering this question.

The Chairman: In other words, if you had seen the amendment perhaps you would be able to answer it.

Dr. Grygier: I might have been more able to answer it.

The Chairman: On behalf of the Committee, Doctor, I would like to thank you very much for a most able presentation.

Dr. Grygier: Thank you very much. I enjoyed your questions and the friendly spirit in which this inquiry was conducted.

The Chairman: Thank you, sir.

Gentlemen, I have a feeling there are going to be a number of amendments. For an orderly processing of the Bill I think it would be helpful if members who do have amendments would supply them to the Chair. Then the Chair could hold a Subcommittee meeting, we could go over them and, if there is duplication perhaps sort them out so that when we come back we would have amendments on specific points. I can see the Committee getting into a lot of confusion if there are various amendments on the same clause by various members.

[*Interprétation*]

Le président: Le présent bill ne contient rien à propos de l'emploi. Il y a un amendement proposé par le Solliciteur général. En réponse à une question que je vous ai déjà posée, vous disiez—je ne voudrais pas dicter votre réponse—que l'une des considérations les plus importantes pour la personne qui a eu un casier judiciaire et qui a obtenu un pardon est qu'elle pourra répondre non, sans réserve, si on lui demande si elle a déjà été condamnée. Le projet de Loi ne devrait-il pas contenir une clause relative à l'emploi pour être complet?

M. Grygier: Je pense que la loi relative à l'emploi ou aux mesures de distinction injuste ne se rapporte pas au présent bill. Je crois qu'il faut traiter ces questions dans d'autres lois.

Le président: Si le gouvernement fédéral a juridiction sur certains bureaux de placement et qu'il peut forcer les employeurs à poser cette question, ne pensez-vous pas qu'on devrait en parler dans le bill?

M. Grygier: Je ne connais pas l'amendement et...

Le président: Je vois.

M. Grygier: Je ne peux donc pas répondre à cette question.

Le président: Si vous aviez vu l'amendement, vous auriez dû peut-être nous donner votre idée à ce sujet.

M. Grygier: C'est possible.

Le président: Au nom du Comité, monsieur Grygier, je vous remercie de votre témoignage.

M. Grygier: Merci beaucoup. J'ai apprécié vos questions et l'esprit dans lequel cette enquête s'est poursuivie.

Le président: Merci.

Il va certainement y avoir beaucoup d'amendements. Afin que notre étude du bill soit rationnelle, il serait peut-être bon que les députés qui ont des amendements à proposer les communiquent au président. Il y aura une réunion du sous-comité. Nous pourrons alors faire un choix. Lorsque nous reviendrons, nous serons saisis d'amendements se rapportant à des domaines précis. Je pense que nous risquons fort de nous embrouiller s'il y a trop d'amendements semblables.

[*Text*]

The Subcommittee met yesterday and our recommendation was that we postpone our meeting on this particular Bill until next Thursday morning. This would give members a chance to prepare their amendments and submit them to the chair. Also, I think they should be submitted to the Solicitor General's office, so that they would have a chance to go over them. There may be some that they would be glad to accept and others which they feel they could not accept. But I think out of courtesy to the Solicitor General's Department we should do this. We also thought in the meantime we would have the Minister of Justice before the Committee on Tuesday afternoon with the Law Reform Commission Bill, if that is agreeable.

• 1235

Mr. Hogarth: This Bill will not come up next week then.

The Chairman: We thought next Thursday, Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: I will be away all next week on a French immersion course and I regret that I will not be here to consider the amendments.

The Chairman: I think you will be, Mr. Hogarth, in that I am sure that the Bill will not be completed next week.

Mr. Gibson: I did raise a question of bilingualism and I am not presumptuous enough to think that I know enough of the French language to resolve that interpretation.

The Chairman: The Solicitor General said he would have the translator look after it.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, I think it also was decided at our little meeting after the main meeting yesterday that the Clerk would try to get us copies of the Minutes of the meetings covering previous considerations of this topic. This, in effect, may save calling witnesses from the John Howard Society and the magisterial associations who appeared a that time.

The Chairman: I did discuss this with the Clerk. It is quite a gigantic task but it can be done and we will do it, because I think it is most important that Committee members have this.

Mr. McIlraith: The John Howard Society has come out quite strongly in favour of this Bill.

The Chairman: Well, this is the point, and so have other witnesses before us.

[*Interpretation*]

Le sous-comité s'est réuni hier et nous avons proposé de remettre à jeudi matin notre réunion relative à l'examen du présent bill. Les députés auront ainsi le temps de préparer leurs amendements pour les soumettre au président. Il faudrait aussi les soumettre au bureau du Solliciteur général, pour qu'ils aient l'occasion de les examiner. Dans certains cas, ils pourront les accepter dans d'autres, ce sera impossible. Néanmoins, je crois qu'il s'agit d'une question de politesse. Le ministre de la Justice sera parmi nous mardi après-midi pour nous parler du bill sur la Commission sur la réforme du droit pénal.

M. Hogarth: Ce bill ne sera donc pas étudié la semaine prochaine.

Le président: Nous nous réunirons jeudi prochain, monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Je serai absent la semaine prochaine; je ne pourrai étudier les amendements. Je vais suivre un cours d'immersion totale en français.

Le président: Nous aurons besoin de plus d'une semaine pour étudier le bill.

M. Gibson: J'ai soulevé une questio relative au bilinguisme; toutefois, je ne connais pas assez bien le français pour résoudre ce problème de traduction.

Le président: Le Solliciteur général a dit qu'un traducteur s'en occuperait.

M. McCleave: Il a aussi été décidé, après la petite réunion qui a fait suite à la réunion principale, hier, qu'on essaierait de nous procurer des exemplaires des procès-verbaux de réunions qui ont eu lieu et au cours desquelles on avait traité de cette question. Nous n'aurons peut-être pas besoin de faire venir des témoins de la *John Howard Society* et d'autres associations qui ont comparu à l'époque.

Le président: J'en ai discuté avec le greffier. Il s'agit d'un travail difficile, mais nous le ferons.

M. McIlraith: La *John Howard Society* était en faveur du bill.

Le président: Oui. D'autres témoins l'étaient aussi.

[*Texte*]

Mr. Gilbert: I think we should have clarification. I do not think they came out in complete support of this Bill. They have come out in complete support of the principle.

Mr. McIlraith: No, the Bill particularly—C-5 by name.

Mr. Gilbert: Maybe we should have somebody from the John Howard Society here so we can question them, because it is directly contrary to what many of the members feel.

Mr. McIlraith: All I can tell you is what I have heard them say on the public platform in reference to the particular Bill when it was under discussion.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, what you said is fine as far as it goes but these comments raise the possibility of further witnesses. I would be particularly interested in hearing Professor Gough, one of the leading authorities in this field. It seems to me that we ought to make an effort to get him here before us.

The Chairman: The Commmittee received a very detailed and knowledgable article from Professor Gough and we did contact him. He said he would not be available to the Committee for at least three or four weeks and, in essence, suggested that perhaps he could not add much to the article which he already had written. But we did contact him.

We do have the Ouimet Report available and if you want a copy of same you can obtain it from the Clerk.

[*Interprétation*]

M. Gilbert: Ils étaient d'accord en principe, non en fait.

M. McIlraith: On appuyait le Bill C-5.

M. Gilbert: Nous devrions peut-être faire venir des témoins de la *John Howard Society* car plusieurs députés pensent le contraire.

M. McIlraith: Voilà ce qu'on a dit publiquement lorsqu'on a parlé du bill C-5.

M. MacGuigan: Monsieur le président, ce que vous dites est vrai; mais ces commentaires exigent la présence de témoins. J'aimerais entendre M. Cough, une autorité dans ce domaine. Nous devrions lui demander de venir témoigner.

Le président: Le Comité a reçu un article très détaillé de M. Cough. Nous sommes entrés en communication avec lui. Il ne pourra être des nôtres avant 3 ou 4 semaines et il a dit qu'il ne pourrait pas ajouter beaucoup d'autres points à l'article qu'il avait déjà écrit.

Nous avons le rapport Ouimet. Si vous voulez un exemplaire du rapport vous pouvez l'obtenir du greffier.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

Government
Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE | FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

HOUSE OF COMMONS | CHAMBRE DES COMMUNES

Second Session
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

Deuxième session de la
vingt-huitième législature, 1969-1970

LIBRARY
MAY 22 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

STANDING COMMITTEE ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET TÉMOIGNAGES

No. 22

TUESDAY, APRIL 21, 1970

LE MARDI 21 AVRIL 1970

Respecting

Bill C-186, An Act to establish a commission for the reform of the laws of Canada.

Concernant le

Bill C-186, Loi prévoyant la création d'une Commission de réforme du droit du Canada.

Including

TENTH REPORT TO THE HOUSE

Y Compris le

DIXIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE

Appearing

Minister of Justice and Attorney General of Canada

Hon. John N. Turner

Comparaît

Ministre de la Justice et Procureur général du Canada

WITNESS—TÉMOIN

(See Minutes of Proceedings) *(Voir Procès-verbal)*

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

Vice-Chairman M. Paul M. Gervais *Vice-président*

and Messrs. et MM.

Alexander,
Brewin,
[1] Cantin,
[2] Chappell,
[3] Deakon,
[4] Forget,
Fortin,
Gibson,
Gilbert,
MacEwan,
MacGuigan,
McCleave,
McQuaid,
Murphy,
[5] Robinson,
Schumacher,
Sullivan,
Woolliams—(20).

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie
Clerk of the Committee.

Pursuant to S.O. 65 (4) (*b*)—

[1] Replaced Mr. Chappell on April 21, 1970.
[2] Replaced Mr. Hogarth on April 21, 1970.
[3] Replaced Mr. Robinson on April 21, 1970.
[4] Replaced Mr. Marceau on April 21, 1970.
[5] Replaced Mr. Blair on April 21, 1970.

Conformément à l'article 65 (4) *b*) du Règlement—

[1] Remplace M. Chappell le 21 avril 1970.
[2] Remplace M. Hogarth le 21 avril 1970.
[3] Remplace M. Robinson le 21 avril 1970.
[4] Remplace M. Marceau le 21 avril 1970.
[5] Remplace M. Blair le 21 avril 1970.

ORDER OF REFERENCE

MONDAY, February 23, 1970.

Ordered,—That Bill C-186, An Act to establish a commission for the reform of the laws of Canada, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

ATTEST:

ORDRE DE RENVOI

Le LUNDI 23 février 1970

Il est ordonné,—Que le Bill C-186, Loi prévoyant la création d'une Commission de réforme du droit du Canada, soit déféré au comité permanent de la justice et des questions juridiques.

ATTESTÉ:

Le Greffier de la Chambre des communes,
ALISTAIR FRASER,
The Clerk of the House of Commons.

21936—1½

REPORT TO THE HOUSE

WEDNESDAY, April 29, 1970

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs has the honour to present its

TENTH REPORT

Pursuant to its Order of Reference of Monday, February 23, 1970, your Committee has considered Bill C-186, An Act to establish a commission for the reform of the laws of Canada, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 4

In Subclause (3), delete line 11, on page 2, and substitute the following therefor:

'sion shall be persons in receipt of a salary or annuity'

Clause 12

In Subclause (1), paragraph (*c*), delete the words 'and in any case not less frequently than annually,' on page 6, in lines 15 and 16.

Clause 18

—Delete line 5, on page 9, and substitute the following therefor:

'or report, together with, in the case of a program, a statement indicating any item or items proposed by the Commission and not approved.'

—Delete the period at the end of the clause, as amended, and substitute the following therefor:

', and in the case of a report, such comments, if any, as the Minister sees fit.'

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-186, as amended, and copies thereof for distribution to Members of Parliament.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issue No. 22*) is tabled.

Respectfully submitted,

RAPPORT À LA CHAMBRE

LE MERCREDI 29 avril 1970

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du lundi 23 février 1970, le Comité a étudié le Bill C-186, Loi prévoyant la création d'une Commission de réforme du droit du Canada, et est convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes:

Article 4

Modifier le paragraphe (3) en retranchant la ligne 13, à la page 2, et la remplacer par ce qui suit:

«personnes recevant un traitement ou une pension en vertu»

Article 12

Modifier l'alinéa c) du paragraphe (1) en retranchant les mots «au moins une fois par an,», aux lignes 14 et 15, à la page 6.

Article 18

—Retrancher la 5e ligne, à la page 9, et la remplacer par ce qui suit:

«rapport ainsi que, dans le cas d'un programme, un exposé indiquant toute mesure ou toutes mesures que la Commission a proposées et qui n'ont pas été approuvées.»

—Retrancher le point final audit article, tel que modifié, et ajouter ce qui suit:

«, et dans le cas d'un rapport, les observations que le Ministre, le cas échéant, juge appropriées.»

Le Comité a demandé que le Bill C-186 soit réimprimé, tel que modifié, afin d'en faire distribuer des copies aux députés.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à ce Bill (*fascicule n° 22*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

DONALD R. TOLMIE,

Chairman.

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, April 21, 1970.
(33)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3.50 p.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Brewin, Cantin, Chappell, Deakon, Forget, Gervais, Gibson, Gilbert, MacGuigan, McCleave, Robinson, Sullivan, Tolmie—(13).

Appearing: The Honourable John N. Turner, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witness: Mr. D. S. Maxwell, Q.C., Deputy Minister and Deputy Attorney General, Department of Justice.

The Chairman referred to visits by the Committee to certain penitentiaries in Western Canada and indicated that arrangements could not be made for the week of May 11. *It was agreed* that plans be made for the week of June 1.

The Chairman reminded the Members that it would be advisable to forward to him proposed amendments to Bill C-5, for review by the Subcommittee on Agenda and Procedure, in order to avoid duplication and also for the purpose of redrafting if required.

The Clerk of the Committee read the Order of Reference of February 23, 1970 and the Committee proceeded to the consideration of Bill C-186, An Act to establish a commission for the reform of the laws of Canada (Short title: Law Reform Commission Act).

Clause 2 carried.

Clause 3 carried.

Clauses 4 and 5 were allowed to stand.

Clauses 6 to 11 inclusive severally carried.

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 21 avril 1970
(33)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit cet après-midi à 3h 50. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Brewin, Cantin, Chappell, Deakon, Forget, Gervais, Gibson, Gilbert, MacGuigan, McCleave, Robinson, Sullivan, Tolmie—(13).

Comparaît: L'honorable John N. Turner, ministre de la justice et Procureur général du Canada.

Témoin: M. D. S. Maxwell, C.R., sous-ministre et Procureur général adjoint, ministère de la Justice.

Le président mentionne les visites du Comité à certains pénitentiers de l'Ouest du Canada et souligne que des dispositions ne peuvent pas être prises pour la semaine du 11 mai. *Il est convenu* d'établir un plan de voyage pour la semaine du 1er juin.

Le président rappelle aux députés qu'il serait recommandable qu'ils lui envoient les amendements proposés au Bill C-5, afin que le Sous-comité du programme et de la procédure les étudie, pour éviter les répétitions et pour les rédiger de nouveau, au besoin.

Le greffier du Comité lit l'Ordre de renvoi du 23 février 1970 et le Comité passe à l'étude du Bill C-186, Loi prévoyant la création d'une Commission de réforme du droit du Canada (titre abrégé: Loi sur la Commission de réforme du droit).

L'article 2 est adopté.

L'article 3 est adopté.

Les articles 4 et 5 sont réservés.

Les articles, de 6 à 11 inclusivement, sont adoptés individuellement.

On Clause 12, it was moved by Mr. McCleave,

—That Subclause (1), paragraph (c) be amended by deleting the words 'and in any case not less frequently than annually,' on page 6, in lines 15 and 16.

The said proposed amendment *was adopted.*

Clause 12, as amended, carried.

Clauses 13 to 17 inclusive severally carried.

On Clause 18, it was moved by Mr. Chappell,

—That Clause 18 be amended by deleting line 5, on page 9, and substituting the following therefor:

'or report, together with, in the case of a program, a statement indicating any item or items proposed by the Commission and not approved.'

The said proposed amendment *was adopted.*

It was then moved by Mr. Gilbert,

—That Clause 18 be amended by deleting the period at the end of the Clause, on page 9, and substituting the following therefor:

', and in the case of a report, such comments, if any, as the Minister sees fit.'

The said proposed amendment *was adopted.*

Clause 18, as amended, carried.

Clause 19 carried.

On Clause 4, it was moved by Mr. Brewin,

—That Subclause (3) be amended by deleting line 11, on page 2, and substituting the following therefor:

'sion shall be persons in receipt of a salary or annuity'

The said proposed amendment *was adopted.*

Clause 4, as amended, carried.

A l'article 12, il est proposé par M. McCleave,

—Que l'alinéa c) du paragraphe (1) soit modifié par le retranchement des mots 'au moins une fois par an,', aux lignes 14 et 15, à la page 6.

Ledit amendement proposé *est adopté.*

L'article 12, amendé, est adopté.

Les articles, de 13 à 17 inclusivement, sont adoptés individuellement.

A l'article 18, il est proposé par M. Chappell,

—Que l'article 18 soit modifié par le retranchement de la 5e ligne, à la page 9, et son remplacement par ce qui suit:

'rapport ainsi que, dans le cas d'un programme, un exposé indiquant toute mesure ou toutes mesures que la Commission a proposées et qui n'ont pas été approuvées.'

Ledit amendement proposé *est adopté.*

M. Gilbert propose,

—Que l'article 18 soit modifié par le retranchement du point final audit article, à la page 9, et l'adjonction de ce qui suit:

', et dans le cas d'un rapport, les observations que le Ministre, le cas échéant, juge appropriées.'

Ledit amendement proposé *est adopté.*

L'article 18, amendé, est adopté.

L'article 19 est adopté.

A l'article 4, M. Brewin, propose,

—Que le paragraphe (3) soit modifié par le retranchement de la ligne 13, à la page 2, et son remplacement par ce qui suit:

'personnes recevant un traitement ou une pension en vertu'

Ledit amendement proposé *est adopté.*

L'article 4, amendé, est adopté.

Clause 5 carried.

Clause 20 carried.

Clause 1 carried.

The Title carried.

The Bill, as amended, carried.

It was agreed that the Chairman report Bill C-186, with amendments.

It was agreed that the Committee order a reprint of Bill C-186, as amended, for distribution to Members of Parliament.

It was agreed that reasonable travelling and living expenses and a "per diem" allowance of $50.00 be paid to Professor Edward F. Ryan on April 14, 1970.

In the course of the meeting, the Minister answered questions. He was assisted by Mr. Maxwell.

At 5.00 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

L'article 5 est adopté.

L'article 20 est adopté.

L'article 1 est adopté.

Le titre est adopté.

Le Bill, tel qu'amendé, est adopté.

Il est convenu que le président fera rapport du Bill C-186, tel qu'amendé.

Il est résolu que le Comité ordonne la réimprimession du Bill C-186, tel qu'amendé, pour le distribuer aux députés.

Il est résolu que des frais raisonnables de déplacement et de subsistance et qu'une allocation quotidienne de $50 soient payés au professeur Edward F. Ryan qui a comparu devant le Comité, le 14 avril 1970.

Au cours de la séance, le ministre, aidé de M. Maxwell, répond aux questions des députés.

A 5h de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Texte*]

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, April 21, 1970

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 21 avril, 1970

• 1549

The Chairman: I will call the meeting to order.

First of all I should mention to the Committee that at the last meeting or the previous meeting I had suggested the week of May 11 for a visit to penitentiaries. It seems that this is not possible and the week of June 1 has been suggested. So, if that is agreeable with the Committee we will plan on that week. I know it is helpful for Committee members to know when these trips are going to come up so they can make other plans or, at least, they can change their plans to conform to the time for the trip. So, if that is agreeable it will be the week of June 1.

There is another point I would like to bring up, as I mentioned at the last meeting, evidently there will be a number of amendments to C-5, the expungement of criminal records Bill, and if you have any could you submit them to the Chair. I would then pass them to the Solicitor General so that he would have a chance to collate, study and try to put them in some type of order. If you could do that it would be most helpful to the Chairman and to the subcommittee.

Le président: Je déclare la séance ouverte.

J'aimerais mentionner qu'à la dernière réunion ou la réunion précédente, j'avais proposé que la visite aux pénitenciers se fasse durant la semaine du 11 mai. Il semble que cela soit impossible et que la semaine du 1er juin soit plus appropriée. Si les membres du Comité sont d'accord, nous choisirons donc cette semaine. Je sais qu'il est utile que les députés sachent le moment précis de ces voyages pour pouvoir disposer de leur temps ou tout au moins changer leurs projets en conséquence. Donc, si tout le monde est d'accord, ce sera la semaine du 1er juin.

Il y a également autre chose que je désire mentionner. Comme je le disais à la dernière réunion, il y aura sûrement certains amendements à adopter au bill C-5, qui concerne les casiers judiciaires et je vous demanderais de les présenter au président. Je les transmettrai ensuite au Solliciteur général qui pourra les classer et les mettre en ordre. Vous rendrez ainsi un grand service au président et aux membres du sous-comité.

• 1550

I think we could start and when we have one more member we will have a quorum at which time we can start to take votes. Yes, we do have a quorum now, and I will ask the clerk to read the order of reference.

Je pense que nous pouvons commencer maintenant et quand nous aurons un autre député, nous aurons le quorum nécessaire pour voter. Je m'aperçois que le quorum est maintenant atteint et je demanderai au greffier de nous lire l'ordre de renvoi.

The Clerk of the Committee: This is dated Monday, February 23, 1970:

> *Ordered,*—That Bill C-186, An Act to establish a commission for the reform of the laws of Canada, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

Le greffier du comité: Il est en date du lundi 23 février 1970.

> *Il est ordonné*—Que le bill C-186, loi prévoyant la création d'une Commission de réforme du droit du Canada soit renvoyé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

The Chairman: We have before the Committee Mr. D. S. Maxwell, Q.C., Deputy Minister and Deputy Attorney General, Department of Justice. The Minister is attending another meeting at the moment but he expects to be here shortly. I think we can proceed in his absence. I spoke to the Deputy

Le président: Nous avons avec nous aujourd'hui M. D. S. Maxwell, Sous-ministre et Procureur-général adjoint au ministère de la Justice. Le ministre assiste présentement à une réunion, mais je crois qu'il sera ici bientôt. Nous allons donc commencer sans sa présence. Le sous-ministre m'a dit qu'il n'était

[*Text*]

Minister and he feels that perhaps it is not necessary for him to make a statement at this time. I will now open the meeting. Mr. McCleave indicated to the Chair that he had some questions he wished to ask. Would you prefer to direct your questions to the Minister Mr. McCleave, or ask them on a general basis?

Mr. McCleave: I think they should probably be directed to the Minister, but Mr. Maxwell can always field them and then turn them over to the Minister. I think that would be fair.

The Chairman: I see.

We are now considering Bill C-186, an Act to establish a commission for the reform of the laws of Canada.

Clauses 2 and 3 agreed to.

On Clause 4—*Appointment of members*

Mr. McCleave: I have one question on this clause, Mr. Chairman. The fact is that there could be full-time members from among the judiciary and I wondered—and this may be a question which Mr. Maxwell can answer—about the vacant time that will be created with respect to provincial benches. Why I think this is important is because in some provinces there are quite serious backlogs of cases to be heard and decided by the courts.

Mr. D. S. Maxwell, Q.C. (Deputy Minister and Deputy Attorney General, Department of Justice): Mr. McCleave, I think it is fairly obvious that if we are going to use a member of the judiciary on this Commission we will have to have some negotiations with the attorney general of the province or provinces concerned. We can only do this if appropriate provisions are made by them for the creation of the judicial offices that they will need to carry on the work of the court while a judge is absent for a period of five years, let us say for argument's sake. My guess would be that they would create an extra judicial position which would be filled in the usual way and then the judge that is to function on the Commission will come forward and operate on the Commission for that period. No doubt during that five-year period demands for increases on the provincial bench will increase, at least if our experience in the past holds true in this case, but I do not think there will be any problem about working it out.

Mr. McCleave: Mr. Maxwell, there are backlogs in some of the provincial courts now and apparently if the theory is good for

[*Interpretation*]

pas nécessaire qu'il donne un aperçu du projet de loi. Je vais donc céder la parole tout de suite aux députés et M. McCleave a indiqué au président qu'il désirait poser des questions. Vos questions s'adressent-elles au ministre ou sont-elles d'ordre général, monsieur McCleave?

M. McCleave: Je pense qu'elles s'adresseraient plutôt au ministre, mais je pense que M. Maxwell pourrait tenter d'y répondre et au besoin les transmettre au ministre.

Le président: Fort bien.

Nous commençons donc à étudier le bill C-186, prévoyant la création d'une Commission de réforme du droit du Canada.

Les articles deux et trois sont adoptés.

Article 4—*Nomination des membres.*

M. McCleave: Je veux poser une question à ce sujet, monsieur le président. Certains peuvent être membres à plein temps et choisir parmi les membres de la fonction judiciaire et je m'interrogeais—M. Maxwell pourrait très bien répondre à cette question—au sujet des délais qui seront ainsi causés dans les cours provinciales. Ce problème doit être très important parce que dans certaines provinces, il existe une accumulation impressionnante de causes à entendre.

M. D. S. Maxwell, C.R. (Sous-ministre et Procureur général adjoint, ministère de la Justice): Monsieur McCleave, je pense qu'il est évident que si nous devons avoir recours à un membre de la magistrature pour former la commission, il faudra d'abord en discuter avec le procureur général de la province ou des provinces concernées. Elles devront prendre les mesures nécessaires pour créer les bureaux judiciaires qui s'occuperont des travaux du tribunal durant l'absence d'un juge qui pourrait durer cinq ans. Je suppose qu'elles créeront des postes judiciaires supplémentaires qui seront pourvus de la façon ordinaire, ce qui permettra au juge désigné de venir siéger à la Commission durant cette période. Il est certain qu'au cours de ce mandat de cinq ans, les cours provinciales accroîtront normalement leur activité, mais je ne pense pas que cela soulève un problème nécessairement.

M. McCleave: Il y a accumulation de causes dans certaines cours provinciales et si on désigne des juges pour faire partie de la Com-

[*Texte*]

judges joining the Commission then it should be good for judges being appointed to deal with the backlogs, and this is the point that bothers me. Are we moving into an area where we can get judges appointed faster?

Mr. Maxwell: So far as I know, Mr. McCleave, the backlog is not created by a failure to appoint judges. That perhaps may be a contributing factor, but I am not aware of it. I think perhaps if there is a serious backlog in the courts it is because they have not asked that enough people be appointed or they have not created enough judicial offices to handle the business of the courts.

Mr. McCleave: That is not the case in Nova Scotia, so I should probably let my colleagues from provinces where I understand there are backlogs follow that up. I understood there were backlogs in Ontario, for example. Perhaps I am wrong about that.

An hon. Member: No, you are not wrong; you are right.

The Chairman: Are there any further comments on the point that Mr. McCleave has brought to the Committee's attention? Mr. Gibson.

• 1555

Mr. Gibson: Mr. Chairman, I would like to ask a question on this. Is there not good liaison between the attorney generals of the provinces and the Minister of Justice with respect to the pressure on the courts, and over the last few years have we not increased the numbers of Supreme Court and County Courts judges throughout Canada?

Mr. Maxwell: Oh, yes.

Mr. Gibson: And frequently?

Mr. Maxwell: That is so. From where I sit, Mr. Gibson, I would regard the liaison as being very good.

The Chairman: Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, Clause 4 stipulates that the chairman, the vice-chairman and at least one full-time and one part-time member of the Commission shall be a judge or a barrister. If we look at the membership of the Ontario Law Reform Commission we will see that a former justice of the Supreme Court of Ontario, The Honourable Mr. Justice J. C. McRuer, is a member of that Commission. This section does not provide for a judge who has retired from the bench. Early retirement may be a point that we have missed with respect to the appointment of judges. In

[*Interprétation*]

mission, on devrait alors en désigner d'autres pour s'occuper de cette accumulation, et je me demande si on procédera assez rapidement à la nomination de juges.

M. Maxwell: Je ne pense pas, monsieur McCleave, que l'accumulation des causes soit due à la lenteur de la nomination des juges. Je ne pense pas que ce soit un facteur important. S'il y a accumulation de travail dans les cours, c'est qu'il n'y a pas suffisamment de juges ou qu'il n'existe pas suffisamment de fonctions judiciaires pour s'occuper de l'activité des tribunaux.

M. McCleave: Ce n'est certainement pas le cas en Nouvelle-Écosse, et je devrais probablement laisser parler mes collègues qui viennent des provinces où il y a des arriérés. J'ai entendu dire que tel était le cas en Ontario par exemple. Peut-être que je me trompe.

Une voix: Non, vous avez parfaitement raison.

Le président: Y a-t-il d'autres commentaires au sujet du problème soulevé par M. McCleave? Monsieur Gibson.

M. Gibson: Monsieur le président, voici la question que je me pose. Existe-t-il suffisamment de collaboration entre les procureurs généraux des provinces et le ministère de la Justice pour ce qui est des problèmes d'accumulation des causes, et au cours des dernières années, y a t-il eu suffisamment de juges de nommés à la Cour suprême et dans les tribunaux régionaux au Canada?

M. Maxwell: Oui.

M. Gibson: Fréquemment?

M. Maxwell: Oui. Je pense que la collaboration est excellente, monsieur Gibson.

Le président: Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Monsieur le président, l'article 4 prévoit que le président, le vice-président et au moins un membre de la Commission à plein temps et un membre à temps partiel devront être juge ou avocat. Si on considère la composition de la Commision de la réforme du droit en Ontario, on voit que l'honorable juge J. C. McRuer, ancien juge en chef de la Cour suprême d'Ontario est membre de cette Commission. L'article n'envisage pas la nomination d'un juge à la retraite. Que pensez-vous de l'exemple du juge McRuer qui est maintenant membre de

[*Text*]

this connection I cite the example of the Honourable Mr. Justice McRuer, who is a member of the Ontario Law Reform Commission.

Mr. Maxwell: I would have thought, if you wished to use a retired judge, that he would probably qualify within the language "barristers or advocates of not less than ten years' standing". It may be that that is not so, but I think it is likely that it is. In short, I think the formula that we have here, Mr. Gilbert, is probably flexible enough to achieve that result if we wish to have it.

The Chairman: Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I just wonder if that is so. I know that some judges take the view that when they retire they should not return. As I understand it, you cannot be a barrister without paying fees every year, and so on, and I think some retired judges might take the view that they should not return to active practice.

Mr. Maxwell: I think that is right, Mr. Brewin, I think it is regarded in the Province of Ontario that it is a bit taboo for a judge to go back and actually practice as a barrister, but I would have thought that he could still retain the status of a barrister if he wished to do so. Then, of course, if he had the status, whether or not he practised...

Mr. Brewin: In this case he is a barrister.

Mr. Maxwell: Yes.

Mr. Brewin: What harm would there be in adding, "or a retired judge"? It seems to me that you might be able to get someone like Mr. Justice Rand or Mr. Justice McRuer, who would be the very boys for this game, and I am speaking without disrespect.

An hon. Member: We could call on Mr. Justice Rand.

Mr. Brewin: Oh, he has since died. I meant that in the interval between his retirement and his death he was very, very active on many commissions and would have been an excellent person.

Mr. Maxwell: There would not be any harm in it, Mr. Brewin. I would also like to point out that there is a full-time office and a part-time office for which there are no qualifications of any kind, so of course quite apart from whether he is a barrister or an ex-judge or not, he would certainly qualify in that context.

The Chairman: Mr. McCleave.

[*Interpretation*]

la Commission de la réforme du droit en Ontario?

M. Maxwell: Je pense que si nous voulons désigner un juge retraité, il aura probablement les qualités voulues, c'est-à-dire qu'il aura été avocat pendant au moins dix ans. C'est fort peu probable qu'il n'en soit pas ainsi. Autrement dit, je pense que la formule que nous préconisons comporte assez de souplesse pour en arriver à ces résultats si nous le désirons.

Le président: Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président je ne pense pas que cela soit si simple. Je sais que plusieurs juges ont pris leur retraite avec l'idée de ne jamais retourner. Je pense que l'on ne peut exercer la profession d'avocat sans payer une cotisation annuelle et certains juges à la retraite pourraient être d'avis qu'ils ne devraient pas retourner à l'exercice actif du droit.

M. Maxwell: Je comprends votre point de vue, monsieur Brewin. Je pense qu'il serait mal vu qu'un juge de la province d'Ontario retourne exercer en temps qu'avocat, mais je pense qu'un juge désire toujours conserver le titre d'avocat. S'il en a le titre, même s'il n'exerce pas...

M. Brewin: Il reste un avocat.

M. Maxwell: Oui.

M. Brewin: N'y aurait-il pas moyen d'ajouter au texte «ou un juge à la retraite»? Je pense qu'on pourrait avoir recours au service d'hommes comme le juge McRuer et le juge Rand qui seraient très aptes à remplir un tel rôle.

Une voix: Nous pourrions faire appel au juge Rand.

M. Brewin: Je sais qu'il est décédé depuis. Je voulais dire qu'entre le moment de sa retraite et celui de son décès, il a fait partie de plusieurs commissions et il aurait été un excellent candidat.

M. Maxwell: Il y aurait certainement moyen, monsieur Brewin. J'aimerais aussi faire remarquer qu'il y a un poste à temps plein et un poste à temps partiel pour lequel on n'exige pas de telles qualités et du moment que quelqu'un est avocat, ancien juge ou non, il aurait certainement les aptitudes voulues.

Le président: Monsieur McCleave.

[*Texte*]

Mr. McCleave: May I ask a supplementary?

I think this matter of retired judges is important since they are paid federal pensions. Would they not jeopardize their pensions or perhaps suffer monetary loss? Is there not some provision somewhere in the retirement acts that would prevent such a person from being appointed and receiving a salary for the work he does? Otherwise it would harm or prejudice the pension that he receives. I think Mr. Brewin has raised a very good point.

Mr. Maxwell: I think it is unlikely that we will be looking for a retired judge, although I suppose such a thing is always possible.

Mr. McCleave: But under this law are they not automatically out?

Mr. Maxwell: No, I do not think they are out but I suspect the result would be that we would have to pay them sufficient emoluments as chairman or as a member of the Commission that it would take into consideration the fact that they are probably not going to receive their annuity.

• 1600

Mr. McCleave: Do you have any doubts about the section that is now worded, whether it can cover such a situation because in fairness if it does not or you have any doubts at all, I think we could stand that until we get an opinion on it.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I take it that the intention of the phrasing of the description of the judge is really to include an active judge like Mr. Justice Scarman in England who, I understand, is on leave of absence from his judicial duties for this purpose for a limited period of time and will return to being a judge. I think the point that Mr. Brewin raises is worthy of some attention and I might suggest that it is a broader question even than he has phrased it. For example, you may have law professors who were admitted to the bar 10 years earlier or more but who have not continued paying their bar fee. They may be teaching in Ontario and they may have been admitted to the bar of Ontario. Perhaps if there is any doubt about the meaning of barrister or advocate whether or not it includes a retired judge or a law professor who has not paid his annual fees that there could be a definition of barrister or advocate put in to take care of that or per-

[*Interprétation*]

M. McCleave: Puis-je poser une question complémentaire?

Je pense que la question des juges est importante puisqu'ils jouissent de pensions fédérales. Peut-être que leur droit à pension serait lésé ou qu'ils perdraient de l'argent? N'existe-t-il pas quelques dispositions dans la Loi sur la retraite qui empêche quelqu'un de recevoir une pension et d'être rémunéré pour le travail qu'il accomplit? Le versement de sa pension pourrait être arrêté. Je pense que le point de vue de M. Brewin est excellent.

M. Maxwell: Je ne pense pas que nous cherchions à obtenir les services de juges retraité bien que cela soit toujours possible.

M. McCleave: Leur candidature n'est-elle pas automatiquement éliminée selon le projet de loi?

M. Maxwell: Non, je ne pense pas, mais je m'imagine qu'il faudrait leur offrir des émoluments suffisants à titre de président ou de membre de la Commission. Il faudrait prendre en considération le fait qu'ils risquent de perdre leur pension.

M. McCleave: Le libellé actuel de cet article envisage-t-il suffisamment tous les aspects d'une pareille situation, et si vous croyez que tel n'est pas le cas, nous pourrions réserver l'adoption de cet article en attendant de nous renseigner.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Monsieur le président, je pense que l'énoncé de l'article désire réellement inclure un juge actif, comme le juge Scarman en Grande-Bretagne, qui, si mes renseignements sont justes, est en congé judiciaire pour une période limitée et retournera à ses fonctions par la suite. Je pense que M. Brewin a souligné un excellent point de vue et je pense que cette question est pleine de conséquences. Par exemple, vous pourriez avoir des professeurs de droit qui auraient été admis au barreau dix ans auparavant, même plus, mais qui n'auraient pas continué de payer leur cotisation au Barreau. Ils peuvent enseigner en Ontario, ils peuvent avoir été reçus au Barreau de l'Ontario. Peut-être que si l'on se demande si un avocat inclut un juge ou un professeur de droit à la retraite qui n'aurait pas payé sa cotisation annuelle, on pourrait insérer dans l'article la définition d'un avocat ou ajouter une autre précision. Peut-être que le ministre ou le sous-ministre

[*Text*]

haps some other word in the clause just to make that clear. Perhaps the Minister or the Deputy Minister could comment on how he would interpret the phrase "barrister or advocate".

Hon. John N. Turner (Minister of Justice and Attorney General of Canada): Mr. Chairman, I apologize for being late. I thank the Committee for its courtesy. I would interpret:

> ...barristers or advocates of not less than ten years' standing at the bar of any of the provinces,

to include any person who had received a call at least 10 years prior to his appointment as a member of the Law Reform Commission of Canada. If he had been called in British Columbia and then moved to Ontario, even though he had not maintained his fees in British Columbia he would still be on the register and he would have a standing at the bar. He can re-instate himself quite easily by just paying his fees.

Mr. McGuigan: Would he even have to re-instate himself?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No, because he has a standing at the bar of 10 years. That is my understanding of it and the Deputy Minister and I talked about this point just this morning. It may be that to include a retired judge we should widen the definition and also look at the salary clauses that may relate to it to ensure that an appropriate amendment was made so that he could be paid and not disqualified from his pension. I suggest that we stand the clause and try to work on an appropriate amendment and a corresponding amendment to deal with the salary matter.

Mr. McCleave: We are standing clauses 4 and 5 I take it, Mr. Chairman, because one deals with the appointments and the other with the fruits thereof, the remuneration.

The Chairman: We will stand Clauses 4 and 5 if that is the wish of the Committee.

Mr. Robinson: I have a question. As I see it, we require two members of this Commission to be from the Province of Quebec but we do not require two members from the Province of Ontario or any other province. Suppose all the members were from Quebec where are we then?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): This is a pretty standard provision. It provides that at

[*Interpretation*]

pourrait nous dire ce qu'il entend par le mot «avocat».

L'hon. John N. Turner (ministre de la Justice et Procureur général du Canada): Monsieur le président, je m'excuse d'être arrivé en retard. Je remercie le Comité de sa délicatesse. Pour ce qui est de l'interprétation de:

> ...ou les avocats inscrits au barreau d'une province pendant au moins dix ans,

je pense que cela inclut quiconque aura au moins dix ans d'expérience avant d'être nommé membre de la Commission de la réforme du droit du Canada. S'il est devenu avocat en Colombie-Britannique et a ensuite déménagé en Ontario, il serait membre en règle du Barreau de la Colombie-Britannique bien qu'il n'ait pas continué de payer sa cotisation. Il n'aurait qu'à payer cette cotisation pour redevenir membre en règle.

M. MacGuigan: Devrait-il le faire lui-même?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non, parce qu'il a été membre pendant 10 ans. C'est ce que je pense du problème après en avoir parlé au sous-ministre ce matin. Pour inclure le cas d'un juge à la retraite, nous devrions peut-être élargir la définition et nous occuper également de la question du traitement afin que l'intéressé ne perde pas ses droits à la pension. Je suggère de réserver l'article et d'y apporter un amendement pour tenir compte des questions de la rémunération.

M. McCleave: Si je comprend bien, monsieur le président, nous allons réserver les articles 4 et 5 parce que l'un traite de la nomination et l'autre des fruits de cette nomination, c'est-à-dire la rémunération.

Le président: Nous allons réserver les articles 4 et 5 si c'est le désir du Comité.

M. Robinson: Une question, monsieur le président. Si je comprend bien, au moins deux membres de la Commission devront venir de la province de Québec, mais il n'est pas nécessaire qu'il y ait deux membres de l'Ontario ou de toute autre province. Supposons que tous les membres viennent du Québec, qu'arrive-t-il?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il s'agit d'une disposition qu'on insère habituellement pour

[*Texte*]

least two of the six members be trained in the civil law as opposed to the common law system. The same provision applies in the Supreme Court Act where 3 out of these 9 judges must be trained in the civil law system and you spell that out by saying they must be members of the Bar of Quebec. In the new Federal Court Bill 4 out of the 12 judges must be members of the bar or judges in the civil law system of Quebec. When it is a guaranteed minimum, it works out usually that the minimum prevails. I do not think you want to say there shall be no more than 2 from Quebec. It may be that in some particular area you would have an outstanding appointment that you would want to make from Quebec even though you had 2 Quebec members. However, the rest of the regional distribution is wide open.

• 1605

Mr. Robinson: There would be nothing to stop all 5 or 6 members being appointed from Quebec then?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Theoretically, no, but I think you would have to rely on the good sense of the Minister reponsible for making of the appointments.

Mr. Robinson: Why do we make this one way instead of both ways? Why do we just make it this one direction concession. Why not say that if you are suggesting there should be two from the civil law area of the country, then why should you not say there should be at least two from the common law area of the country? I think what we are doing the way we have it now, Mr. Chairman, is in effect pointing out that there is some kind of a difference or that some group is being discriminated against; therefore, we have to provide that they have this kind of representation. I would say either leave it out entirely or say that there will have to be two from the civil law province and two from the common law province and then it makes it nice and neat.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): In terms of appointments, usually in this type of statute you recognize that the minority system should be adequately represented and that is what is being done here. If we were to get too precise—you mentioned at first why should there not be two from Ontario. It may be that we might even want two from Nova Scotia or two from British Columbia.

Mr. Gibson: How has the practice worked out in the Supreme Court of Canada of

[*Interprétation*]

s'assurer qu'au moins deux des six membres aient une connaissance du droit civil qui ne ressemble pas au régime du *common law*. Le même principe s'applique à la Cour suprême dont trois membres sur neuf doivent connaître le droit civil et en pratique, cela veut dire qu'ils doivent être membres du barreau du Québec. Dans le nouveau projet de loi sur la cour fédérale, quatre juges sur douze doivent être membres du Barreau ou juges selon le système du droit civil en vigueur au Québec. En général, on s'en tient à ce nombre minimum de juges et je ne pense pas que vous voulez préciser qu'il n'y ait pas plus de deux juges du Québec. Il peut arriver dans certains cas que l'on veuille procéder à une nomination importante au Québec, même s'il y a déjà deux membres de cette province. Toutefois, le reste de la répartition régionale est laissée à la discrétion.

M. Robinson: Donc, rien n'empêche qu'il y ait cinq ou six membres venant du Québec?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Théoriquement, non, mais je pense qu'il faut vous fier au bon sens du ministre chargé des nominations.

M. Robinson: Pourquoi procédons-nous dans une seule direction? Pourquoi ne pas préciser qu'il devrait y avoir deux membres connaissant le droit civil et au moins deux membres connaissant le *common law?* Je pense, monsieur le président, que la méthode qu'on nous propose sous-entend une sorte de discrimination, elle suppose qu'un groupe serait sous-représenté. Ou bien on ne devrait pas parler de ce problème, ou bien on devrait préciser que deux membres devraient provenir de la province où le droit civil est en vigueur et deux membres de la province où le *common law* est en vigueur, et cela serait juste pour tout le monde.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Lorsqu'il s'agit d'appliquer une loi de ce genre, il faut faire en sorte que la minorité soit suffisamment représentée et c'est ce que nous essayons de faire dans ce texte. Si nous apportons trop de précision—vous avez dit que l'on devrait préciser qu'au moins deux juges viendraient de l'Ontario—on pourrait également préciser qu'il y en aurait deux de la Nouvelle-Écosse ou deux de la Colombie-Britannique.

M. Gibson: Comment les choses se passent-elles à la Cour suprême du Canada? Y a-t-il

[*Text*]

having the designated judges? Has there been any friction or trouble over that since the Supreme Court Act was passed?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No, as a matter of fact there have always been the judges guaranteed under the Act from Quebec and no more.

Mr. Gibson: Then it is a pretty useful guide, I suggest.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It is just a recognition that the Law Reform Commission of Canada has to deal with two systems of law at the federal level.

Mr. Robinson: Why do they not say that?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think it is understood.

The Chairman: Gentlemen are there any further questions on Clauses 4 and 5?

Clauses 4 and 5 allowed to stand.

On Clause 6—*Functions and duties of chairman.*

The Chairman: Shall Clause 6 carry?

Mr. McCleave: I suppose in practice the Public Service Commission would have a hand in the appointment of the supporting staff?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes, Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Thank you.

Clauses 6 and 7 agreed to.

On Clause 8—*Superannuation, et cetera.*

Mr. McCleave: Could I ask where the Aeronautics Act comes into this? We are flying pretty high.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think I can explain that from a note the Deputy Minister gave me. The purpose of this clause of course is to make applicable the provisions not only of the Public Service Superannuation Act and the provisions of the Government Employees Compensation Act, but the Flying Accidents Compensation Order so that it applies to the full-time members of the Commission and to the Secretary and employees. We are not making these statutes and the Flying Accidents Compensation Order applicable to judges or to part-time members because judges will enjoy all of the benefits under the Judges Act and part-time members will spend a good deal of their time at other pursuits. The Flying Accidents Compensation Order

[*Interpretation*]

eu des problèmes particuliers depuis l'adoption de la Loi sur la Cour suprême?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non, le nombre de juges provenant du Québec n'a jamais dépassé le minimum garanti par la Loi.

M. Gibson: Je pense que c'est donc très utile.

M. Turner (Ottawa-Carleton): On n'a fait que reconnaître que la Commission de la réforme du droit au Canada devra tenir compte de deux systèmes de droit au palier fédéral.

M. Robinson: Pourquoi ne pas le dire?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je pense que c'est clair.

Le président: Messieurs, y a-t-il d'autres questions au sujet des articles 4 et 5?

Les articles 4 et 5 sont réservés.

Article 6—*Fonctions du président.*

Le président: L'article 6 est-il adopté?

M. McCleave: Je suppose que dans la pratique, se sera la Commission de la Fonction publique qui pourvoira au personnel de soutien.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, monsieur McCleave.

M. McCleave: Merci.

Les articles 6 et 7 sont adoptés.

Article 8—*Pension etc.*

M. McCleave: Pourrions-nous savoir ce que vient faire ici la Loi sur l'aéronautique? Nous volons dans les nuages.

M. Turner (Ottawa-Carleton): J'ai ici une note que m'a remis le sous-ministre et qui explique la situation.

Cet article vise à rendre applicable non seulement les dispositions de la Loi sur la pension du service public et celles de la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État, mais également l'ordonnance concernant la réparation des accidents d'avions, aux membres à plein temps de la Commission ainsi qu'aux secrétaires et aux employés. Les dispositions de ces lois et l'ordonnance concernant les réparations des accidents d'avions ne sont pas applicables aux juges et aux membres à temps partiel parce que les juges bénéficieront entièrement des dispositions de la Loi sur les juges et les membres à temps partiel

[*Texte*]

provides for compensation for persons employed in the Public Service of Canada who are killed or injured as a direct result of an unscheduled flight undertaken in the course of their duties. Under this Order, compensation is computed in accordance with the provisions of the Pension Act with civilian salaries related to stated military ranks.

Clauses 8 to 10 inclusive agreed to.

On Clause 11—*Objects of Commission*

• 1610

Mr. McCleave: Mr. Chairman, I think we are reconciling here differences and discrepancies in the expression and application of both great systems of law in effect in Canada.

Could the Minister give us the benefit of his thinking on this particular subject, his philosophy, and perhaps his long term objectives.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, I think it has been apparent in the past that our federal statutes have been drafted with a common law bias, and that the application of several of these statutes has had rather peculiar results as they are applied within civil law jurisdiction. I remember the Crown Liability Act, in its definition of tort, found a very difficult application as it applied to the law of delict in Quebec. We find that certain statutes used to deal in terms of mortgages and did not properly apply to the concept of hypothec under the civil law. We found that certain federal statutes incorporated the common law of landlord and tenant and yet the law of locateur and locataire in Quebec was of a different concept. We found that the law of real property under the common law as reflected in federal statutes did not properly pay due attention to the law of immovables under the civil law.

The Department of Justice within recent years has attempted to remedy this. We now attempt to draft simultaneously in both languages a policy statement which we receive from another department of government setting forth the genus of a new statute. This is done not only in both languages but so as to reflect each system of law. So the French version is not merely a translation of the English version, nor is it merely a translation of common law concepts into civil law con-

[*Interprétation*]

passeront la majorité de leur temps à d'autres activités. L'ordonnance concernant la réparation des accidents d'avions devra l'indemnisation aux personnes employées dans la Fonction publique du Canada qui sont tuées ou blessées en accomplissant un voyage aérien particulier dans l'accomplissement de leur fonction. En vertu de cette ordonnance, l'indemnisation est calculée selon la disposition de la Loi sur la pension et les traitements versés à les civils sont rapprochés des traitements militaires comparables.

Les articles 8 à 10 inclusivement sont adoptés.

L'article 11—*Objectifs de la Commission.*

M. McCleave: Monsieur le président, je pense que cet article tente de concilier les écarts et les différences entre l'expression et l'application des deux grands systèmes de droit en vigueur au Canada.

Le ministre va-t-il nous donner son point de vue à ce sujet et nous préciser quels sont les objectifs à long terme.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, il est évident que, par le passé, les lois fédérales ont été rédigées avec un penchant pour le *common law* et il est arrivé que l'application de plusieurs de ces lois ait donné des résultats assez bizarres selon le système du droit civil. Je pense par exemple à la définition du tort dans la Loi sur la responsabilité de la Couronne qui s'applique très difficilement à une faute commise selon le droit civil. On s'est aperçu, lors de l'application de certaines lois, que le mot «mortgages» n'équivalait pas au même concept que «l'hypothèque» défini selon la loi civile. On a également constaté que certaines lois fédérales parlaient de «landlord» et de «tenant», ce qui n'est pas la même chose que «le locateur et le locataire» qu'on retrouve dans les lois du Québec. Enfin, on constate que le concept des biens immobiliers selon le *common law* n'est pas le même que celui des biens immeubles selon le droit civil.

Le ministère de la Justice a tenté, au cours des dernières années, de trouver des solutions à ce problème. Nous essayons présentement d'adopter une nouvelle façon de libeller les lois qui consiste à en faire la rédaction simultanément dans les deux langues. Ce système permet non seulement de tenir compte des différences de language, mais également des différences de concept. C'est ainsi que la version française n'est pas tout bonnement une traduction de la version anglaise, ni une

[*Text*]

cepts. The French version reflects the meaning of the policy in the French language and the concepts of the civil law in that language. It is then compared, not word for word with the English common law version but concept for concept and meaning for meaning. So there is no longer a literal translation of words or a literal translation of concept from one system to the other. In this way we come up with a statute that pays proper attention to the individual civil law concepts in each system.

It is obvious that in the reform of our law we want to ensure that the federal statutes so reviewed by the Law Reform Commission adopt this process, and in the reform of the law that they reflect equally both systems. So the law will have the same application and the same legal consequences in Quebec as in Ontario or the other common law provinces. That really is the philosophy behind the phrase:

> (b) the reflection in and by the law of the distinctive concepts and institutions of the common law and civil law legal systems in Canada, and the reconciliation of differences and discrepancies in the expression and application of the law arising out of differences in those concepts and institutions;

Mr. McCleave: Mr. Chairman, since I believe this perhaps goes to the heart of the Bill, how does the work of such a Commission affect the present work of your Department's officials, who must be a fair body of learned men and learned women.

• 1615

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): There will be a number of sources of law reform. I would imagine that this Committee will continue to function from Parliament to Parliament and that a good many ideas for legal reform will generate from this Committee, as in the case of the wiretapping legislation. Then the Department of Justice will be instituting its own reform from time to time. For that purpose we have set up a research section. We brought back G. V. La Forest, Dean of Law at the University of Alberta, who will begin as an Assistant Deputy Minister. We will be appointing under him a new Director of Legal Research. So there will be policy thrust within the Department of Justice. That research division and the Standing Committee on Justice of course will be interested at the same time in the work of the national Law Reform Commission. But both the Standing Committee on Justice, as I inter-

[*Interpretation*]

transposition des concepts du *common law* au concept du droit civil. La version française réflète le sens de la politique exprimée selon la langue française ainsi que les concepts de droit civil exprimés en français. On compare ensuite les deux textes, non pas en procédant mot à mot, mais plutôt en comparant les concepts et les significations. Il ne s'agit plus d'une traduction littérale des mots ou d'une traduction littérale de concept d'un système à l'autre. Nous pouvons ainsi rédiger un texte législatif qui tient compte des concepts particuliers à chaque système.

Il est entendu que nous voulons nous assurer que la Commission de réforme du droit qui revisera les lois fédérales adopte cette méthode et que la réforme du droit soit le reflet des deux systèmes. La loi aura la même application et les mêmes effets au Québec, en Ontario et dans toute autre province où le *common law* est en vigueur. Ce principe est exprimé dans la phrase suivante:

> b) refléter dans le droit les concepts et les institutions distinctes des deux systèmes juridiques du Canada le *common law* et le droit civil, et concilier les différences et les oppositions qui existent dans la formulation et l'application du droit par suite des différences entre ces concepts et institutions;

M. McCleave: Monsieur le président, puisque cette disposition est un des points essentiels du projet de loi, quelle est l'influence des travaux de la Commission sur l'activité de vos fonctionnaires qui sont sans aucun doute des hommes et des femmes très savants.

M. Turner (Ottawa-Carleton): La réforme du droit proviendra de sources diverses. J'imagine que votre Comité continuera de siéger d'une législature à l'autre et qu'il pourra faire des suggestions intéressantes, comme ce fut le cas lors de l'étude de la loi sur l'espionnage électronique. Le ministère de la Justice procédera lui-même à des réformes en certaines occasions, et à cette fin, nous avons mis sur pied une section de recherches. Nous avons retenu les services de M. G. V. La Forest, doyen de la faculté de droit de l'Université de l'Alberta qui remplira les fonctions de sous-ministre adjoint. Nous désignerons également un nouveau directeur des recherches juridiques. Notre ministère s'occupera donc activement de cette question. Notre service de recherches de même que le Comité permanent de la justice s'occuperont en même temps des activités de la Commission de réforme du droit. Cependant, je suis sûr que le Comité

[*Texte*]

pret it, and Parliament, and the research division of the Department of Justice will be dealing primarily with short term policy reaction on questions that have become crucial in the day, the reconciliations between contemporary mores and the statute. The national Law Reform Commission will do more of a global review of various segments of the law. It will be medium and long term.

As the reports are tabled by the Minister of Justice in Parliament they become then the property of Parliament and the property, through Parliament, of this Standing Committee. They also become the property of the Department of Justice, which will have to decide what position to take on propositions and proposals for reform presented to it by this national Law Reform Commission.

So that is the liaison I see between those three different agencies. The universities of course will continue to generate their own reform and make suggestions for reform. I would hope that the practising part of the legal profession, through the Canadian Bar Association and the professional Bar Associations, and the Standing Committees also will continue to generate.

So we will have now a number of sources of reform. The Law Reform Commission under its powers and duties, in the next clause we deal with, "may receive and consider any proposals for the reform of the law that may be made or referred to it by any body or person"—the Canadian Bar Association, the Department of Justice, the Standing Committee. That is how I conceive of it working.

Mr. McCleave: So the government might be a little more generous, when we attempt law reform, in referring a subject matter here, letting us take a whack at it and then, if we so desire, sending it over, with perhaps a little bit of weight behind our request, to the Commission. Is this possible?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I suppose it is possible, Mr. McCleave, but I would not like to see the Law Reform Commission caught up in everyday policy considerations and having its work unduly interrupted. It will have submitted its program to the Minister and the Minister will submit it by tabling to Parliament.

I would hope that the good suggestions that originate with this Committee will continue to receive the hospitality that good ideas always have received from the Department of Justice as well.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, we have heard in this Committee, and I think it is mentioned

[*Interprétation*]

permanent, le Parlement et la division des recherches du ministère de la Justice, s'occuperont d'abord de la question des réactions aux politiques à court terme, c'est-à-dire la conciliation des mœurs contemporaines avec les statuts. La Commission de réforme du droit fera plus que reviser diverses parties de la législation, elle s'occupera de l'évolution à moyen et à long termes.

Au fur et à mesure que les rapports sont déposés par le ministre de la Justice devant le Parlement, ils deviennent propriété du Parlement, puis du Comité permanent. Ils deviennent également propriété du ministère de la Justice qui décide de la façon d'envisager certaines propositions qui seront soumises à la Commission de réforme du droit.

C'est le genre de collaboration que j'entrevois entre ces trois corps différents. Les universités seront également appelées à participer à cette réforme. J'espère que les hommes de loi également, par l'entremise de l'Association du Barreau canadien et d'autres associations professionnelles, et le Comité permanent, continueront de présenter leurs propres idées.

Ainsi la réforme du droit s'inspirera à plusieurs sources. Selon les fonctions qu'elle doit assumer, la Commission de réforme du droit «peut recevoir et examiner toutes propositions de réforme du droit qui lui sont formulées ou transmises par un organisme ou une personne», c'est-à-dire l'Association du Barreau canadien, le ministère de la Justice, le Comité permanent. C'est de cette façon qu'elle procédera.

M. McCleave: Dans sa tentative de réforme du droit, le gouvernement pourrait bien se montrer un peu plus généreux à notre égard, c'est-à-dire nous présenter certains sujets à étudier, et le transmettre ensuite à la Commission. Serait-ce possible?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je le suppose, monsieur McCleave, mais je ne voudrais pas que la Commission soit quotidiennement aux prises avec des considérations politiques et doive interrompre son travail. Elle devra soumettre son programme de travail au ministre, et ce dernier le soumettra au Parlement.

J'espère que les bonnes suggestions présentées par votre Comité continueront à être bien accueillies, comme l'a toujours fait le ministère de la Justice.

M. Brewin: Monsieur le président, on a déjà fait mention devant notre Comité, et je pense

[*Text*]

in the Ouimet report, that the whole Criminal Code needs revision to bring it up to date and to put it on all fours with this philosophy. Would such a large project as that be referred to this Commission, or is that being dealt with in some other way?

I also have another question. I presume that we are not innovators in this field, that there are other law reform commissions. The powers of this Commission seem to be very well drafted, I am not complaining about them, but are the powers conferred on this Commission similar to those of the English Law Commission in Britain and in other jurisdictions that perhaps have pioneered in this field.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Should this Bill be adopted by Parliament and proclaimed, I intend to refer to the Committee the Criminal Code of Canada and the Canada Evidence Act. I think the appointments I intend to make would reflect that particular expertise during the first five years of the life of the commission. Undoubtedly, further priorities would come to mind over the course of the next few years in Canada and as the commission appointees retire—because I do not consider these appointments to be lifetime appointments; I would think that five years or seven years on a law reform commission was about all one could expect; this is not to be a lifetime career—other priorities would assert themselves. I think future Ministers of Justice would tend to reflect those priorities in the personnel they appointed to the commission.

In the Canada Evidence Act, one of the aspects of that review would be a joint project with the Ontario Law Reform Commission I think and other law reform commissions in the provinces for a uniform evidence act so that the civil and criminal rules of evidence coincide a little better than they do now. The Ontario Law Reform Commission and the Attorney General of Ontario are interested in this aspect and one of the powers of the commission allows it to undertake joint projects as you have observed.

Now, we have had the benefit, Mr. Chairman, of reviewing a number of other statutes. I think with respect that the Department, the Deputy Minister with Mr. Thorson and the Legislative Branch of the Department have done a good job in drafting but they have had the advantage of reviewing a number of other statutes. The Ontario Law Reform Commission statute; the Law Commission's Act of 1965 of the United Kingdom that sets up the English and Scottish Law Reform Commissions, the New South Wales Law Reform

[*Interpretation*]

que le rapport Ouimet en parle, que le Code criminel devra être mis à jour selon les principes dont on vient de nous parler. Est-ce que la Commission sera saisie de cet immense projet?

Je voudrais également poser une autre question. Je suppose que nous ne sommes pas des innovateurs en ce domaine et qu'il existe d'autres commissions de réforme juridique. Les pouvoirs de la Commission semblent bien définis, mais je voudrais savoir s'ils ressemblent à ceux que la Commission du droit anglais qui existe en Grande-Bretagne ou à ceux d'autres commissions qui ont fait œuvre de pionnier en ce domaine.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Si le Parlement adoptait ce bill et le proclamait, j'ai l'intention de soumettre le Code criminel du Canada ainsi que la Loi sur la preuve au Canada à l'étude du Comité. Les nominations que j'ai l'intention de faire refléteront le besoin de compétence en ce domaine pendant les cinq premières années du mandat de la Commission. Bien entendu, d'autres priorités pourront se faire jour au cours des prochaines années et quand les titulaires se retireront, car ces nominations ne seront pas définitives. Ce ne sont pas des nominations à vie et je crois que cinq ans est tout ce à quoi on puisse s'attendre dans une commission de réforme. D'autres priorités apparaîtront et je pense que les futurs ministres de la Justice nommeront le personnel de la Commission en fonction de ces priorités.

En ce qui concerne la Loi sur la preuve au Canada, notre objectif serait un travail commun, en collaboration avec la Commission de réforme du droit de l'Ontario et d'autres commissions semblables des provinces afin que la Loi sur la preuve soit plus uniforme et que les règlements concernant les preuves, tant du point de vue civil que criminel, coïncident un peu plus qu'ils ne le font à l'heure actuelle. La Commission de réforme du droit de l'Ontario, ainsi que le Procureur général de l'Ontario s'intéressent à cet aspect de la question; d'autre part, la commission aurait le pouvoir d'élaborer des projets communs.

Monsieur le président, nous avons eu l'avantage de réviser beaucoup de statuts. A mon avis, le ministère, le sous-ministre, M. Thorson et le service législatif ont fait un excellent travail de rédaction, mais ils ont eu l'avantage d'étudier beaucoup d'autres statuts: La Commission de réforme du droit de l'Ontario, la *Law Commission's Act* de 1965 du Royaume-Uni qui a mis en place la Commission de réforme du droit d'Angleterre et d'Écosse, la Commission de réforme du droit de la Nouvelle Galles du Sud créée en 1967 en

[*Texte*]

Commission of 1967 in Australia, the New York Law Revision Commission, the California Law Revision Commission and the American Law Institute. All these documents have provided the basis for the drafting of this statute, of this Bill.

I have had the advantage as well of conversations, and the Department has also, with the officers and commissioners of the Ontario Law Reform Commission. I spent three days with Mr. Justice Leslie Scarman who is the Chairman of the English Law Reform Commission and half a day with Lord Kilbrandon who is the Chairman of the Scottish Law Reform Commission to inquire of them how their statutes worked and what suggestions they could make. How would they draft a statute if they had a chance to draft it today instead of three or four years ago. Through a former colleague of ours, Richard Bell, who is a member of the Ontario Law Reform Commission I had the benefit of their research and visit to the New York State Law Revision Commission and we were able to get the minutes of their discussions.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I am very glad to hear this because it seems to me to be well drafted but it is also a good thing to know that it is based on this wide research. Could I just make one other observation, not entirely seriously, I see that Clause 11 (c) is

> the elimination of obsolete laws;

I would like to propose at least an injunction if not a binding statutory requirement that no new law be passed without eliminating at least one obsolete law at the same time.

The Chairman: I am sorry, Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: I wonder if I could refer the Minister to the British Act which states:

> to prepare from time to time at the request of the Minister comprehensive programmes of consolidation and statute law revision to undertake the preparation of draft bills pursuant to any programme approved by Minister.

That is subsection (d) of the "Purposes", Mr. Turner. That seems to be a good suggestion and I wonder where it fits into our "Objects" here. I do not see anything with regard to consolidation and so forth.

[*Interprétation*]

Australie, la Commission de révision du droit de Californie et l'*American Law Institute*. Le projet de loi que nous étudions a été rédigé à partir de tous ces documents de base.

J'ai eu la chance de pouvoir en parler, de même que mon ministère a pu en discuter avec les fonctionnaires de la Commission de réforme du droit de l'Ontario. J'ai passé trois jours en discussions avec le juge Leslie Scarman, président de la Commission de réforme du droit d'Angleterre et une autre demi-journée avec Lord Kilbrandon, président de la Commission de réforme du droit d'Écosse afin qu'ils me fournissent des renseignements sur le fonctionnement de leurs statuts et des suggestions. Comment rédigeraient-ils tel ou tel statut s'ils avaient la chance de le faire aujourd'hui au lieu d'il y a quelques années. Un de nos anciens collègues, M. Richard Bell, membre de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, m'a donné la possibilité de profiter de leurs recherches et de rendre visite à la Commission de réforme du droit de l'État de New York qui nous a autorisés à consulter l'ordre du jour de ses discussions.

M. Brewin: Monsieur le président, je suis très heureux d'entendre cela, car ce projet de loi me semble bien rédigé, mais il est aussi excellent qu'il soit basé sur des recherches de cette envergure. Cependant, j'aimerais faire une autre observation au sujet de l'article 11 c) qui dit:

> supprimer les règles de droit tombées en désuétude;

Pourrions-nous demander qu'aucune loi ne soit votée sans que l'on supprime au moins une règle de droit tombée en désuétude? Que ce soit au moins un conseil, sinon une obligation.

Le président: Je suis désolé, monsieur Gilbert.

M. Gilbert: J'aimerais que monsieur le ministre se reporte à la loi britannique dans laquelle on peut lire:

> préparer, à l'occasion, à la demande du ministre, de vastes programmes de réforme et de révision des statuts afin d'entreprendre la rédaction de projets de loi par suite de tout programme dûment approuvé par le ministre.

Ceci se trouve dans le paragraphe *d*) des «Objets», monsieur Turner. Cette suggestion est excellente à mon avis et je me demande si elle ne pourrait pas s'appliquer en l'occurence à nos «Objets». Je n'y trouve rien qui concerne la réforme.

[*Text*]

Mr. Maxwell: The answer is that in Canada, unlike in England, we have a fairly well-worked-over system of consolidating our laws from time to time by turning out revisions. This is one area where surprisingly enough we are quite well ahead of the British system. They never really consolidate anything over there. The result is that you have to trace back through the statutes for years and years and years. Over there one of the fundamental duties of their Commission is this consolidation that we handle apart from that. We do not see that kind of function as being the proper responsibility of this commission at all because it is largely a routine function, complicated but still routine and not the sort of thing you would have these people working on in Canada.

Mr. Gilbert: Thank you, Mr. Maxwell. There is a second point. It says:

> to undertake the preparation of draft bills pursuant to any such programmes approved by the Minister.

Is it the hope and the intention of the commission not only to make recommendations but to possibly draft bills in pursuance of those recommendations?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, Sir Leslie Scarman impressed upon me the importance, if we could achieve it in Canada, of having reports of a law reform commission accompanied by draft bills. Draft bills have the advantage of rendering into precise language the substance of the report. There are two problems.

The first problem is the shortage of draftsmen in Canada and perhaps some of you gentlemen recall the announcement I made when we set up a new drafting school in conjunction with the Law Schools at the University of Ottawa where we sponsored five drafting scholarships. Through the Department of External Affairs we have sought applications from Caribbean and African countries of either legal system to send officers to this drafting school for training. Elmer Dreidger, the former Deputy Minister of Justice, is going to hold the Chair at the University of Ottawa and the Department of Justice and the University are sharing his salary. Now we have a shortage of draftsmen.

Second, it may be that some reports will be of a sufficient policy nature providing options for government or for Parliament that until the options are exercised by the government and Parliament as to which avenue they want to pursue, drafting the bill might be an academic exercise.

[*Interpretation*]

M. Maxwell: Contrairement à l'Angleterre, le Canada a un système de réforme éprouvé, puisque nos lois sont révisées de temps en temps. C'est un des points sur lesquels le système canadien est beaucoup plus avancé que le système anglais, même si on peut s'en étonner. Ces gens-là ne codifient jamais rien, si bien qu'il faut remonter à des statuts d'il y a fort longtemps. L'un des principaux objectifs de leur commission est de faire ces réformes, mais la nôtre n'a pas besoin de le faire puisque c'est une fonction ordinaire.

M. Gilbert: Merci, monsieur Maxwell. On dit encore:

> entreprendre la préparation de projets de loi consécutifs à tout programme approuvé par le ministre.

La Commission a-t-elle l'espoir et l'intention non seulement de faire des recommandations, mais peut-être de rédiger des projets de loi à la suite des recommandations?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, M. Leslie Scarman m'a souligné l'importance, si nous pouvions le faire au Canada, que les commissions de réforme du droit accompagnent leurs rapports de projets de loi. Ces projets auraient l'avantage de préciser le contenu du rapport en termes clairs. Il y a deux difficultés cependant.

La première est la pénurie de rédacteurs au Canada et certains d'entre vous se souviennent peut-être de la déclaration que j'avais faite lors de la création d'une école de rédaction au sein de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Nous avions alors offert cinq bourses d'étude dans ce domaine. Le ministère des Affaires extérieures a invité des gouvernements des Antilles ou d'Afrique à envoyer des fonctionnaires à cette école de formation de rédacteurs. M. Elmer Dreidger, ancien sou-ministre de la Justice, sera titulaire de cette chaire à l'Université d'Ottawa et son salaire sera versé par le ministère et l'Université. Il y a actuellement pénurie de rédacteurs juridiques.

La seconde difficulté réside dans le fait que certains rapports auront un caractère politique et laisseront au gouvernement ou au Parlement le choix entre plusieurs options. Tant que le gouvernement ou le Parlement n'auront pas fait leur choix entre les diverses options, il est évident que rédiger le projet de loi ne serait qu'un pur exercice de rhétorique.

[*Texte*]

It just strikes me while I am talking to you, Mr. Chairman, that a third disadvantage may be that in some subjects it is conceivable Parliament might resent having an outside body present as a *fait accompli* a piece of draft legislation for its scrutiny unless, of course, the Department of Justice or a Minister were to take responsibility for it. I know that the Law Commission in the United Kingdom has not yet satisfactorily, in their minds, worked out their relationship with Parliament. There are members of Parliament and indeed members of the two professions, the two legal professions in England, barristers and solicitors, who still feel that the origination of the draft, the conversion of policy into language should rest with either the Lord Chancellor or with the Committee of Parliament. Generally speaking, I hope that a report would be accompanied by a draft bill. I think it would shorten the time of the process. However, I did not want to make it mandatory.

[*Interprétation*]

Tout en parlant, j'ai découvert une troisième difficulté. Il me semble que sur certains sujets, le Parlement pourrait trouver anormal qu'une tierce personne lui présente un projet de loi comme un fait accompli et lui demande de l'étudier, à moins que le ministère de la Justice ou un ministre quelconque ne s'en charge. Je sais que la Commission des lois du Royaume-Uni n'a pas encore réussi à établir des relations satisfaisantes avec le Parlement. L'opinion de certains parlementaires britanniques, comme de certains professionnels du droit est que la rédaction et l'élaboration des projets de lois devraient rester l'apanage du lord chancelier ou du Comité parlementaire. D'une façon générale, je souhaite que les rapports s'accompagnent de projets de loi, ce qui permettrait de réduire le temps que demande la procédure habituelle. Néanmoins, je n'ai pas l'intention d'en faire une obligation.

Mr. Gilbert: Thank you.

The Chairman: Mr. Chappell.

Mr. Chappell: Mr. Turner, in Clause 11 we express the hope that there will be:

> ...reconciliation of differences and discrepancies in the expression and application of the law arising out of differences in those concepts and institutions;

You stated that you would like the same application and the same legal consequence. I feel that an agreed upon French-English dictionary for legal and statutory use is vital. I will not go into that argument, but my question is, if you have considered it, do you consider that type of thing would go to this Law Reform Commission or a special act or possibly to private research with a grant, as I understand has already been started to some extent for Criminal Law?

• 1630

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Well, I am not sure I see the full import of your question, Mr. Chappell. What I conceive of is that in preparing a policy of law reform, say, in the criminal field accompanied by draft bills, that these draft bills reflect the two systems of law and in revision of other statutes, say in the future, of company law or bankruptcy, particularly bankruptcy which has a lot of civil consequences; that the commission have due regard to, and pay due regard to the reconciliation of the real consequences of the two systems. However, I do not conceive of their drafting a dictionary.

M. Gilbert: Je vous remercie.

Le président: Monsieur Chappell.

M. Chappell: Monsieur Turner, dans l'article 11, nous exprimons le souhait qu'il y ait possibilité de:

> concilier les différences et les oppositions qui existent dans la formulation et l'application du droit par suite des différences entre ces concepts et ces institutions.

Vous avez déclaré que vous aimeriez qu'il y ait la même application et les mêmes conséquences légales. Je considère comme essentiel que nous ayons un dictionnaire français-anglais reconnu des termes juridiques. Je ne veux pas entrer dans une discussion sur cette question, mais je vous demanderais si nous devons confier ce travail à la Commission de réforme du droit ou à des chercheurs privés comme nous avons commencé à le faire en ce qui concerne le Code criminel?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je crois n'avoir pas très bien saisi le sens de votre question, monsieur Chappell. A mon avis, lorsque nous préparons une réforme du droit, nous devons nous assurer que les projets tiennent compte des deux systèmes juridiques et que les conséquences seront bien les mêmes, que l'on applique l'un ou l'autre système, lors de faillites par exemple. Cependant, je ne crois pas qu'il y ait lieu de pousser les choses jusqu'à rédiger un dictionnaire.

[*Text*]

Mr. Chappell: As we say in the courts, I have not made myself clear.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes.

Mr. Chappell: Both languages will be equal. We will be forced to look at both languages. We will be forced many times to use the French dictionary and the English dictionary. Generally there is a fairly good consensus as to an English dictionary but there is a great difference as to which English-French dictionary is accepted. Even in the universities in Ottawa use different ones. It strikes me that for many of these words there will have to be agreed upon meanings or it will vary from court to court. I did not want to get into that long debate but for my own future thinking could you picture that type of thing going to this law reform under Clause 12, more in the field of private research taken on by a university with perhaps a grant from the government?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, I would conceive of this being primarily a university project and it is my understanding that the University of Ottawa is working on this at the moment.

Mr. Chappell: I think they have already been given a grant for the criminal words.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): We have already given a grant and having whetted their appetites they have returned for another one.

Mr. Chappell: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: Mr. Turner, when we were talking about this review of the law, would we get into such procedures as Mr. Wishart has suggested in Ontario that we do away with civil juries? Would you contemplate that going before this or would you leave that to the provinces, which is really procedure I suppose?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Of course, the civil jury on action involving civil procedure would be a provincial matter but in the review of the Criminal Code those sections dealing with jury would well be subject to review. I am taking no position on that, but it is a question of majority judgments; a question of what happens when one or more juror or jurors become incapacitated and so on. I think no law reform commission would want

[*Interpretation*]

M. Chappell: J'ai l'impression que je ne me suis pas fait bien comprendre.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je crois.

M. Chappell: Les deux langues seront égales et nous devrons les regarder toutes deux. Nous devrons par conséquent utiliser très souvent le dictionnaire français et le dictionnaire anglais. Si on est en général d'accord sur le dictionnaire anglais, les avis sont très partagés sur le dictionnaire anglais-français qu'il faut utiliser. Même les universités d'Ottawa utilisent des dictionnaires différents. Il me semble évident qu'il faudrait s'entendre sur le sens des mots si on ne veut pas qu'il y ait des différences d'interprétation d'un tribunal à l'autre. Je ne voulais pas m'engager dans une grande discussion sur ce sujet, mais j'aimerais savoir pour ma propre gouverne, si vous entrevoyez la possibilité, dans le cadre de la réforme du droit, et en vertu de l'article 12, d'entreprendre de telles recherches, avec peut-être des subventions du gouvernement?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, ces recherches ont un caractère universitaire et je crois que l'Université d'Ottawa y travaille en ce moment.

M. Chappell: N'avez-vous pas déjà accordé des subventions pour faire des recherches sur les termes relatifs au droit criminel.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous leur avons déjà accordé une subvention, ce qui les a incités à en demander une autre.

M. Chappell: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Monsieur Turner, puisque nous avons parlé de la révision de la loi, devons-nous retenir la suggestion que M. Wishart a faite en Ontario, à savoir qu'il ne faudrait plus tenir compte des jurés civils? Allez-vous vous en occuper ou en laisser le soin aux provinces, selon la procédure?

M. Turner (Ottawa-Carleton): La question des jurés et de la procédure civile relève de la juridiction provinciale, mais lors de la révision du Code criminel, il faudrait certainement revoir les articles qui concernent les jurés. Je ne veux prendre aucune position à ce sujet, mais c'est une question de jugement de la majorité. Il faudrait voir ce qui se passe lorsqu'un ou plusieurs jurés sont frappés d'incapacité. Aucune Commission de réforme du

[*Texte*]

to do away with the jury system in criminal matters.

Clause 11 agreed to.

On Clause 12—*Powers and duties*

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: To me it is just a question combining (c) and (d) where in (c) they prepare and submit to the Minister and in (d) he approves whether they carry on the studies. Would you care to comment on that?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Let me try to explain the process. The Law Reform Commission will be required to prepare and submit to the Minister for tabling in Parliament a program of review for law reform. The contents of that program for study and review, that is to say the agenda, must be approved by the Minister. Under Clause 12 (2) the Minister also has the right to request the Commission, where in his opinion it is desirable in the public interest, that special priorities should be given by the Commission. The Commission shall in determining its priorities for studies in relation to any such program be governed by any request so made to it. So the Minister has the responsibility for approving the agenda for reform and the responsibility from time to time, if he sees fit on the basis of the public interest, for suggesting an addition.

• 1635

Mr. McCleave: If the Minister is accountable to Parliament then that...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Then the Minister is accountable to Parliament and he has to table that program before Parliament. He can be challenged in Parliament or on his estimates or by all the means available to Parliament. In this way the program becomes relevant to the parliamentary process and the Commission can be held accountable in that way for its agenda through the Minister to Parliament. On the scope of the report, on the substance of the report, the Commission is absolutely independent and the report once made again has to be tabled by the Minister. There is no way the Minister can screen that report. I have only one comment to make. I sent a draft of the Bill after it had been tabled at First Reading to various people including Leslie Scarman and he suggested that paragraph (c) was a little limiting for the Commission. It reads:

> (c) shall prepare and submit to the Minister from time to time, and in any case not less frequently than annually, detailed programs for the study...

[*Interprétation*]

droit ne voudrait, à mon avis, éliminer le système des jurés dans les affaires criminelles.

L'article 11 est adopté.

L'article 12: *Pouvoirs et fonctions*

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Une seule question, monsieur le président. Ne serait-il pas possible de combiner les paragraphes c) et d) qui disent: c) préparer et soumettre au ministre; d) il approuve certaines études.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Permettez-moi de vous expliquer le processus. La Commission de réforme du droit sera tenue de préparer et de soumettre un programme de révision en vue de la réforme juridique, programme que le ministre présentera au Parlement. Le contenu de ce programme d'étude et de révision doit être soumis à l'approbation du ministre. En vertu de l'article 12 (2), le ministre peut également demander à la Commission d'accorder la priorité à certaines questions s'il juge qu'il en va de l'intérêt public. La Commission devra donc tenir compte des priorités ainsi formulées pour établir les siennes. Le ministre est responsable de l'ordre du jour de la réforme et, à l'occasion, des modifications que pourrait nécessiter l'intérêt général.

M. McCleave: Si le ministre doit rendre compte au Parlement...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Le ministre doit rendre compte et déposer son programme devant le Parlement, lequel pourra utiliser tous les pouvoirs qu'il a à sa disposition pour critiquer son programme ou son budget. Le programme s'inscrira donc dans les activités parlementaires et la Commission devra rendre compte de son travail au Parlement, par l'intermédiaire du ministre. Elle conserve toute son indépendance quant au contenu et à l'importance de son rapport, mais c'est le ministre qui doit le déposer devant le Parlement. Le ministre n'a aucun moyen de bloquer ce rapport. J'ai envoyé une copie de ce projet de loi après la première lecture, en particulier à M. Leslie Scarman qui m'a répondu en me disant que le paragraphe c) limitait légèrement les pouvoirs de la Commision. Ce paragraphe dit ceci:

> c) doit préparer et soumettre au Ministre, à l'occasion, au moins une fois par an, des programmes détaillés relatifs à l'étude...

[*Text*]

I do not think he would mind my reading his letter. He says:

> May I register a doubt as to the wisdom of Clause 12(1)(c)? I doubt if the preparation of annual detailed programs is a wise requirement. First, very many law reform studies take much longer than one year to complete satisfactorily. Secondly, the preparation of a law reform programme takes time and work, and so mops up resources which might otherwise be available for law reform itself. Thirdly, a series of programmes which have not been implemented because of the length of time needed to complete the law reform studies, can give rise to ill informed but unfortunate criticism of the law reform body itself. During our first five years we have submitted two programmes, in each of which there remain many topics still uncompleted.

I suggest on reflection that the Committee might see fit to allow an amendment to delete the words "and in any case not less frequently than annually". In other words, it might be useful to force the Law Reform Commission to come up with an annual program when it had not completed its studies.

The Chairman: Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I see the force of the remarks the Minister makes about this but is there not still some value in having a regular report even though it is incomplete? It seems to me that we should look for a report once a year.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think that is covered. Perhaps with the indulgence of the Committee, Mr. Chairman, I could refer Mr. Brewin to Clause 18—Report to Parliament. See what the Minister has to do? He has to table the approval by him of each program for studies, so that is the Clause 12 program. In addition he has to table each report received by him and in paragraph (c) he has to table the annual report of the Commission. Under Clause 17 the Commission is bound to submit an annual report, this is apart from any program of studies.

Mr. Brewin: So they would have to submit an annual report even though it was not under paragraph (c) a detailed program for study?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): The annual report presumably would report progress on the program of studies.

[*Interpretation*]

Je ne crois pas qu'il verrait un quelconque inconvénient à ce que je lise sa lettre. Voici ce qu'il dit:

> Je me permettrais de mettre en doute la sagesse de l'article 12 (1) c). Je ne pense pas qu'il soit raisonnable d'exiger la préparation de programmes détaillés chaque année. Premièrement, il faut le plus souvent plus d'un an pour mener à bien les études portant sur des réformes du droit. Deuxièmement, préparer un programme de réforme du droit demande du temps et du travail, ce qui accapare des énergies qui pourraient être mobilisées pour la réforme elle-même. Troisièmement, ne pas mettre en application toute une série de programmes à cause du temps que demande la réforme du droit qui pourrait donner prise à des critiques sur la réforme du droit elle-même. Au cours de nos cinq premières années, nous avons soumis deux programmes et un grand nombre de questions n'ont pas encore été complètement étudiées.

Je suggère que le Comité supprime les mots «au moins une fois par an». En d'autres termes, il serait utile d'obliger la Commission de réforme du droit de fournir un programme annuel lorsqu'elle n'a pas terminé ses études.

Le président: Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je me rends compte de la valeur des commentaires de monsieur le ministre à ce sujet, mais il me semble qu'il n'est pas tout à fait inutile d'avoir régulièrement un rapport, même si les études ne sont pas terminées. A mon avis, il faudrait exiger un rapport une fois par an.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je crois que c'est prévu. Avec l'autorisation du Comité, monsieur le président, j'aimerais renvoyer M. Brewin à l'article 18 intitulé Rapport au Parlement. Vous voyez ce que le ministre doit faire? Il doit présenter chaque programme d'étude, chaque rapport qu'on lui soumet, et, en vertu de l'article (12), le rapport annuel de la Commission. En vertu de l'article (17) d'autre part, la Commission est tenue de présenter un rapport annuel, indépendamment de tout programme d'étude.

M. Brewin: Elle doit donc de toute façon, présenter un rapport.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Le rapport permettra probablement de connaître l'état du programme d'étude en cours.

[*Texte*]

Mr. Brewin: I see.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I agree with Mr. Brewin, Mr. Chairman, the annual report I think should be mandatory, but I think the Commission should only present the program of studies when it is in a position to make that a meaningful submission.

Mr. McCleave: If they scream why then you will be asked questions in the House.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes, sir.

Mr. McCleave: There is no problem.

The Chairman: Do you have an amendment prepared, Mr. Gervais? Do you have it in French also?

Mr. Gervais: I gave you one.

The Chairman: Yes, I have one here submitted by Mr. McCleave in relation to Clause 12, subclause (1), paragraph (c).

Mr. McCleave: I move that Subclause (1), paragraph (c) be amended by deleting the words "and in any case not less frequently than annually", on page 6, in lines 15 and 16.

Amendment agreed to.

Clause 12 as amended agreed to.

Clauses 13 to 17 inclusive agreed to.

On Clause 18—*Report to Parliament*

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, in relation to subclause (a), suppose that this group presented to the Minister some program that he disagreed with. We only learn under Clause 18, subclause (a) and I think elsewhere in the proposed Act of those things of which he has approved. Should there be any reason why we would not learn of the others?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It could be in the annual report of the Commission.

Mr. McCleave: It could but not necessarily would, Mr. Minister, and it just struck me as a point. Perhaps I could put it a little more practically. I might be concerned if the members of the Commission at a fair amount of expense had gone to some trouble to draw up a program and then it were not approved. This is something perhaps we should know about.

• 1645

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): As a matter of fact, the same point had been brought to

[*Interprétation*]

M. Brewin: Je vois.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je suis d'accord avec M. Brewin, monsieur le président. Ce rapport annuel devrait être obligatoire, mais la Commission pourrait ne présenter son programme d'études que si elle est en mesure de soumettre quelque chose de significatif.

M. McCleave: Si elle vous demande pourquoi, vous devrez répondre à bien des questions à la Chambre.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, monsieur.

M. McCleave: Il n'y a pas de difficultés.

Le président: Avez-vous préparé un amendement, monsieur Gervais?

L'avez-vous en français également?

M. Gervais: Je vous l'ai donné.

Le président: J'ai une proposition de M. McCleave en rapport avec l'article 12-1-c.

M. McCleave: Je propose que l'alinéa c) du paragraphe (1) soit modifié par le retranchement des mots «au moins une fois par an,» aux lignes 14 et 15, à la page 6.

La modification est adoptée.

L'article 12 est adopté sous sa forme modifiée.

Les articles 13 à 17 inclusivement sont adoptés.

L'article 18—*Rapport au Parlement*

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Monsieur le président, en ce qui a trait au paragraphe a), mettions que nous présentions au ministre un programme qu'il rejette. Ce n'est qu'à l'article 18, paragraphe a) et ailleurs je crois dans le projet de loi, que nous prenons connaissance de ce qu'il a approuvé. Y a-t-il une raison pour laquelle, nous ne serions pas au courant des autres?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Vous trouveriez peut-être dans le rapport annuel de la Commission.

M. McCleave: Peut-être, mais pas nécessairement, monsieur le ministre. Laissez-moi m'exprimer plus clairement. Ce serait dommage si les membres de la Commission avaient consacré du temps et de l'argent à la mise au point d'un programme qui ne serait pas approuvé en fin de compte. Il serait peut-être bon que nous soyons au courant.

M. Turner (Ottawa-Carleton): La même objection m'avait été présentée par M. Chap-

[*Text*]

me privately by Mr. Chappell. I wonder whether we could meet the point of these two members if we turn to page 9. You see, 15 days after receiving any item, either (a), (b) or (c), the Minister shall:

> ...cause to be laid before Parliament a copy of such program or report, as the case may be.

You read it.

Mr. Maxwell: Add these words, "Together with a statement indicating any item or items proposed by the Commission and not approved."

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Well, that part would be linked with another proposal which is being accepted. If this proposal were made by itself and turned down, would that be covered by this? Could we not just put in an (a)—approval or disapproval?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): The Minister has to cause to be tabled. Those are objective clauses. The main part of the clause is on page 9:

> 18. The Minister shall, ...cause to be laid before Parliament a copy of such program or report, as the case may be.

Then follow with the words that were given. So the operative part of the clause is found on page 9 and I think that is where you would have to cure the point raised by Mr. McCleave and Mr. Chappell.

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, I think the Minister is right. I had thought, too, of adding "or disapproval" but the program for studies actually has several meanings. It is not only the initial suggestion made but also the result of the suggestion, so I think the Minister is right and it would have to have something tacked on at the end.

The Chairman: Mr. Chappell, you have heard the proposed amendment. Have you considered this? Is this acceptable or do you want to speak on that?

Mr. Chappell: I was prepared to put forward an alternative for consideration. I am not certain yet which without having sat down to really look at it, but as I mentioned in informal discussions with some of the members earlier, it strikes me that under Clause 12, we give the Commission authority to really start. Under Clause 12 subclause (1),

[*Interpretation*]

pell. Peut-être pourrions-nous répondre à l'objection des deux députés en consultant la page 9. Dans les quinze jours suivant réception d'un document, soit a), b) ou c), le ministre devra:

> ...faire déposer au Parlement une copie de ce programme, ou de ce rapport, selon le cas.

Vous l'avez lu.

M. Maxwell: Ajoutez les mots: «ainsi qu'un exposé indiquant toute mesure ou toutes mesures que la Commission a proposées et qui n'ont pas été approuvées.»

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Cette partie se rattacherait à une autre proposition acceptée. Si la proposition était faite et rejetée, est-ce que ce serait couvert par l'amendement? Ne pourrions-nous pas simplement mettre à la partie a)—approbation ou désapprobation?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Le ministre doit faire déposer. Il s'agit d'articles objectifs. La principale partie de l'article se trouve à la page 9:

> 18. Le ministre doit...faire déposer au Parlement une copie de ce programme ou de ce rapport, selon le cas.

Faire suivre des mots qui ont été donnés. On trouve donc la partie de l'article ayant trait au fonctionnement à la page 9 et c'est là que l'on trouve la solution à la question soulevée par M. McCleave et M. Chappell.

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Monsieur le président, je crois que le ministre a raison. J'avais aussi pensé d'ajouter le mot «désapprobation» mais le programme d'études a plusieurs significations. Il ne s'agit pas uniquement de la première proposition, mais du résultat de cette proposition, donc, à mon avis, le ministre a raison et il faudrait ajouter quelque chose à la fin.

Le président: Monsieur Chappell, vous avez entendu l'amendement proposé. L'avez-vous étudié? Est-il acceptable ou voulez-vous en discuter?

M. Chappell: Je voulais proposer un autre choix. Je ne suis pas encore décidé parce que je n'ai pas eu le temps d'y songer, mais comme je l'ai mentionné lors de discussions non officielles avec certains députés, je trouve qu'à l'article 12 nous accordons à la Commission l'autorité de commencer. A l'article 12, paragraphe 1) alinéa a) ils reçoivent et étu-

[*Texte*]

paragraph (a) they receive and consider; under Clause 12 subclause (1), paragraph (b) they initiate and carry out certain studies, even in foreign jurisdictions; under Clause 12 subclause (1), paragraph (c), they prepare and submit to the Minister. It strikes me that perhaps we should be told what programs the Minister rejected after their submission under Clause 12 (1) (c). I thought something might read like this at the end of the second last clause at the top of page 9: a copy of such program or report as the case may be together with a list of the programs for study, mentioned in Clause 12 (1) (c)—which he has not accepted—then such statement or additional information as he considers necessary in explanation thereof.

It is a little longer, I did not quite get the words of the proposal that came through a minute ago.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think I will ask Mr. Maxwell to read them again. Our suggestion was wider than Mr. Chappell's, it covered all of Clause 12, not just Clause 12 (1) (c).

Mr. Chappell: Together with a statement indicating any item or items proposed by the Commission not approved by the Minister.

Mr. Maxwell: The only qualification I would like to suggest upon further reflection is that I think it perhaps should read, "together with, in the case of a program, a statement indicating any item or items proposed by the Commission and not approved".

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That puts the burden on the Minister to explain.

Mr. Chappell: I am satisfied with that. Whether it can be drafted better, I cannot say but I am satisfied with the idea.

Mr. Maxwell: We both suffer from the same problem, Mr. Chappell, I am not a draftsman either.

An hon. Member: Do we have a draft of the amendment now before the Committee then?

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I just wanted to say that the words "together with" concern me because if there is nothing positive being presented, the Minister then would not have any occasion to comment on the negative. We really want an "or" concept rather than a "together with" concept. I think that is all.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, certainly I do not have to produce anything if the Commission is not producing a program.

[*Interprétation*]

dient; à l'article 12, paragraphe 1) alinéa b) ils entreprennent certaines études même dans des juridictions étrangères; à l'article 12 paragraphe 1), alinéa c), ils rédigent et soumettent au ministre. Il me semble qu'on devrait nous dire quels programmes le ministre a rejetés après la représentation en vertu de l'article 12(1)c). Ma solution était donc la suivante: le libellé serait ajouté à la fin de l'avant-dernier article en haut de la page 9: copie de ce programme ou de ce rapport, selon le cas, de même qu'une liste des programmes en vue d'un programme d'étude comme on le mentionne à l'article 12(1)c)—que le ministre a refusé—et tout renseignement qu'il peut juger utile de donner pour expliquer son refus.

C'est un peu plus long. Je n'ai pas compris la proposition qui a été faite, il y a quelques instants.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je demanderai à M. Maxwell de la lire de nouveau. Notre proposition était plus vaste que celle de M. Chappell. Elle touchait l'article 12 dans son ensemble et non seulement l'article 12(1)c).

M. Chappell: Avec une indication de ce que la Commission a proposé et qui n'a pas été approuvé par le ministre.

M. Maxwell: J'y ai réfléchi et la seule précision que j'aimerais ajouter est celle-ci: «ainsi que dans le cas d'un programme, un exposé indiquant toute mesure ou toutes mesures que la Commission a proposées et qui n'ont pas été approuvées.»

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il appartient donc au ministre de donner l'explication.

M. Chappell: Je suis satisfait que l'on puisse ou non rédiger un meilleur libellé.

M. Maxwell: Nous avons tous deux le même problème, monsieur Chappell. Je ne suis pas rédacteur non plus.

Une voix: La version préliminaire de l'amendement est-elle déposée au Comité?

M. MacGuigan: Je me pose des questions au sujet des mots «ainsi que» parce que si rien de positif n'est présenté, le ministre n'aurait pas l'occasion de commenter sur ce qui est négatif. Nous préférons le mot «ou» au mot «ainsi que». C'est tout.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je n'ai rien à présenter au Comité si la Commission ne prépare pas de programme.

[*Text*]

The Chairman: Are you prepared to read that amendment?

Mr. Chappell: I move that we add at the end of Clause 18, "together with, in the case of a program, a statement indicating any item or items proposed by the Commission and not approved".

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Right.

The Chairman: Shall this amendment carry?

Amendment agreed to.

Mr. Gilbert: Could I direct the Minister's attention to Clause 18, paragraph (b), which states:

> (b) the receipt by him of each report of the Commission submitted to him...

During the debate I suggested that we add, "with such comments, if any, as he thinks fit".

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is fair ball, I would accept that.

Mr. Gilbert: I think it might be wise to have that so you are not bound by the report.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes, I accept that.

The Chairman: Would you so move then?

Mr. Gilbert: Yes, I will so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Would you repeat that again for the edification of the members who were not listening?

Mr. Gilbert: Certainly, Mr. Chairman.

The Chairman: And the Chairman.

Mr. Gilbert: It deals with Clause 18, paragraph (b) which reads:

> (b) the receipt by him of each report of the Commission submitted to him under section 16...

I am proposing that we add: "With such comments (if any) as he thinks fit".

Mr. Brewin: That is in the wrong place.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That one should go in the operative part of the Clause, too.

Mr. Gilbert: Yes, you are right.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Then you can say, "and in the case of a report".

[*Interpretation*]

Le président: Voudriez-vous lire votre amendement?

M. Chappell: Article 18: ainsi que, dans le cas d'un programme, un exposé indiquant toute mesure ou toutes mesures que la Commission a proposées et qui n'ont pas été approuvées.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Très bien.

Le président: Cette modification est-elle adoptée?

La modification est adoptée.

M. Gilbert: Puis-je attirer l'attention du ministre à l'article 18 *b*):

> *b*) il a reçu chaque rapport de la Commission qui lui est soumis...

pendant la discussion j'ai proposé que nous ajoutions ce qui suit: «les observations que le Ministre, le cas échéant, juge appropriées.»

M. Turner (Ottawa-Carleton): J'accepterais cela.

M. Gilbert: Il serait peut-être sage que vous ne soyez pas lié par le rapport.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui.

Le président: Voulez-vous proposer l'amendement?

M. Gilbert: Oui, monsieur le président.

Le président: Voulez-vous répéter à l'intention des députés qui n'écoutaient pas?

M. Gilbert: Oui, monsieur le président.

Le président: Et à l'intention du président.

M. Gilbert: L'amendement touche l'article 18, alinéa *b*) qui suit:

> ...il a reçu chaque rapport de la Commission qui lui est soumis en vertu de l'article 16...

Je propose que nous ajoutions: «avec les observations que le ministre, le cas échéant, juge appropriées.»

M. Brewin: Ces mots sont placés au mauvais endroit.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il faudrait consulter aussi la partie de l'article qui a trait au fonctionnement.

M. Gilbert: Vous avez raison.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Vous pouvez ensuite dire «et dans le cas d'un rapport».

[*Texte*]

Mr. Maxwell: Do you think, Mr. Gilbert, that we need to have those words if the Minister feels inclined to make any comment I am sure he will not be inhibited by the fact the words are not there to make it. I do not really think it is necessary. At least that would be my view of the matter. We get a very cumbersome piece of drafting here.

Mr. Gilbert: It is in the English legislation, Mr. Maxwell, and I was just following the suggestion from the English legislation. I am not insisting on it, but I thought it may be helpful.

• 1655

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Why do we not add the words then perhaps "and in the case of a report such comments if any...

Mr. Gilbert: As he thinks fit.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): ...as the Minister thinks fit.

The Chairman: Which subclause is that added to?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is added after the last words of the amendment of Mr. Chappell. Just tack it on and see how it looks, allowing, I hope, the Department of Justice with the Secretary of the Committee if the conjunctions look bad to make the technical amendments and report it back to the House in proper form.

The Chairman: Right. All in favour of the amendment as proposed by Mr. Gilbert?

Amendment agreed to.

Clause 18 as amended and Clause 19 agreed to.

On Clause 20—*Coming into force*

Mr. McCleave: May I ask the Minister a question? Is this to give an indication of the timetable that he would propose to follow out?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It depends first of all when it is enacted and royal assent given to it. I hope that I would not proclaim it until I had a chairman and I hope to be able to do that. I hope to have this Commission functioning by September, put it that way.

Mr. McCleave: Fine, thank you.

The Chairman: Mr. Sullivan?

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, could we go back to Clauses 4 and 5 to try to dispose of this today?

[*Interprétation*]

M. Maxwell: Pensez-vous, monsieur Gilbert, que ces mots soient nécessaires? Si le ministre veut faire un commentaire, il n'hésitera pas à le faire simplement parce que les mots n'y sont pas. A mon avis, c'est inutile. La rédaction devient très compliquée.

M. Gilbert: Cela fait partie du droit anglais et je m'en tenais au droit anglais. Je n'insiste pas. J'ai cru que cela pourrait être utile.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Pourquoi alors, ne pas ajouter les mots «et dans le cas d'un rapport, les observations que le ministre, le cas échéant...

M. Gilbert: ...juge appropriées.

M. Turner (Ottawa-Carleton): ...que le Ministre juge appropriées.

Le président: A quel paragraphe ajouterait-on cela?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Ajoutez ces mots après les derniers mots de l'amendement de M. Chappell tout en permettant au ministère de la Justice, en collaboration avec le greffier du Comité, de faire au besoin des modifications techniques et d'en faire rapport à la Chambre comme il se doit.

Le président: Alors, tous ceux qui sont en faveur de la modification de M. Gilbert?

La modification est adoptée.

L'article 18 tel que modifié et l'article 19 sont adoptés.

L'article 20—*Entrée en vigueur*

M. McCleave: Puis-je poser une question? S'agit-il du processus qu'il compte suivre?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Tout dépend du moment où la loi recevra la sanction royale. J'espère que la Loi n'entrerait pas en vigueur avant que j'aie un président. J'espère que la commission fonctionnera dès septembre.

M. McCleave: Merci.

Le président: Monsieur Sullivan?

M. Sullivan: Monsieur le président, pourrions-nous revenir aux articles 4 et 5 et essayer de terminer aujourd'hui?

[*Text*]

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes, we are going to do it right now. Mr. Maxwell has a suggestion, if the Committee agrees.

Mr. Maxwell: I wonder whether this kind of an amendment might not meet the notion that we might not be able to appoint a retired judge if we took the subclause (3) of Clause 4, and inserted the words "or annuity" after the word "salary", that occurs in line 11, on page 2. So it would read like this: Part-time member of the Commission shall be persons in receipt of a salary or annuity under the Judges Act. I think that pretty clearly contemplates and could only contemplate a retired judge because he would not then be getting a salary, but he would be receiving an annuity except in that very odd classic case where a judge does not get an annuity; that would be very, very odd indeed.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, this excellent proposal underlines the value of having an amendment.

Mr. Maxwell: That strikes me as being an amendment that would probably do the job.

Mr. Brewin: I underline the fact that the receipt of a salary was a prerequisite before.

Mr. McCleave: Could I ask Mr. Maxwell just what it would be?

Mr. Brewin: I will move that.

Mr. McCleave: Is it actually called or technically called an annuity or is it called a pension?

Mr. Maxwell: It is called an annuity in the Judges Act, Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Agreed.

Mr. Maxwell: Yes.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I will move the amendment in the words of Mr. Maxwell.

Mr. Chappell: Mr. Chairman a question?

The Chairman: Mr. Chappell?

Mr. Chappell: Does this cover retired members as well?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): You qualify, Mr. Chappell, after 10 years at the bar.

The Chairman: Will the amendment as proposed by Mr. Brewin carry?

Amendment agreed to.

Clause 4 as amended agreed to.

[*Interpretation*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est ce que nous faisons immédiatement. M. Maxwell a une proposition si le Comité est d'accord.

M. Maxwell: Cet amendement ne sous-entend-il pas que nous ne pouvons nommer un juge à la retraite si nous insérions le mot pension après le mot «traitement» au paragraphe 3 de l'article 4, à la ligne 11, page 2. On lirait donc: les membres à temps partiel de la Commission sont choisis parmi les personnes recevant un traitement ou une pension en vertu de la Loi sur les juges. Je pense que l'on envisage alors qu'un juge à la retraite parce qu'il ne recevrait pas de traitement mais il recevrait une pension sauf dans un cas très exceptionnel.

M. Brewin: Monsieur le président, cette excellente proposition fait ressortir l'utilité de l'amendement.

M. Maxwell: Cet amendement serait probablement efficace.

M. Brewin: J'ai déjà dit que le fait de toucher un traitement était un prérequis.

M. McCleave: Puis-je demander à M. Maxwell en quoi il consisterait?

M. Brewin: Je ferai la proposition.

M. McCleave: S'agit-il d'une pension ou d'une rente?

M. Maxwell: On parle de pension dans la Loi sur les juges.

M. McCleave: D'accord.

M. Maxwell: Oui.

M. Brewin: Monsieur le président, je propose l'amendement en me servant des mots de M. Maxwell.

M. Chappell: Monsieur le président, puis-je poser une question?

Le président: Monsieur Chappell?

M. Chappell: L'amendement comprend-il les membres à la retraite aussi?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, tout membre qui a fait partie du Barreau pendant dix ans.

Le président: La modification proposée par M. Brewin est-elle adoptée?

La modification est adoptée.

L'article 4 modifié est adopté sous sa forme modifiée.

[*Texte*]

The Chairman: Did you wish to speak to Clause 5, Mr. MacGuigan?

Mr. MacGuigan: If we put annuity in there then the judge could receive only his annuity and no additional remuneration.

Mr. Maxwell: We do not want any change there. We just want it up in Clause 3; we do not want it in Clause 5.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Otherwise he would be limited to his annuity.

The Chairman: We would not want that.

An hon. Member: The only amendment we want is the one Mr. Brewin made.

Clause 5 and Clause 20 agreed to.

Clause 1 agreed to.

Title agreed to.

The Chairman: Shall I report the bill?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Shall the Committee order a reprint of Bill C-186 as amended for distribution to members of Parliament.

Some hon. Members: Agreed.

• 1700

The Chairman: I have another motion in regard to paying expenses to Professor Ryan who appeared before the Standing Committee on April 14.

Mr. Sullivan: I so move.

The Chairman: Our next meeting is scheduled for 11 o'clock Thursday on Bill C-5. As I indicated to the Committee at the outset of the meeting it would be most helpful if we could funnel the proposed amendments to the Solicitor General as soon as possible to give him time to grapple with them so these amendments will be in some order. We can perhaps in that way reduce any duplication of amendments. As I said before, if you have any amendments could we have them as soon as possible to give to the Solicitor General? I think it would be helpful when we meet Thursday. Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: The Solicitor General undertook to Mr. Côté to give us an analysis of the Act in relation to the Ouimet Report. We have not received it as yet and I hope we receive it before Thursday.

[*Interprétation*]

Le président: Avez-vous quelque chose à dire au sujet de l'article 5, monsieur MacGuigan?

M. MacGuigan: Si nous insérons le mot rente ou pension, le juge ne peut recevoir que cette pension et aucune rémunération supplémentaire.

M. Maxwell: Nous ne voulons de modification qu'à l'article 3 et non à l'article 5.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, autrement, il ne recevra que sa pension.

Le président: Nous ne voulons pas cela.

Une voix: Nous voulons seulement l'amendement de M. Brewin.

Les articles 5 et 20 sont adoptés.

L'article 1 est adopté.

Le titre est adopté.

Le président: Dois-je faire rapport du bill?

Des voix: D'accord.

Le président: Le Comité doit-il demander une réimpression du bill C-186, sous sa forme modifiée pour qu'il soit distribué aux députés?

Des voix: D'accord.

Le président: J'ai une motion concernant le paiement des dépenses du professeur Ryan qui est venu le 14 avril au Comité.

M. Sullivan: Je propose qu'on le fasse.

Le président: Notre prochaine réunion aura lieu à 11 heures jeudi. Nous étudierons le bill C-5 et, comme je l'ai indiqué au début de la séance, il serait utile que les amendements que vous proposez soient soumis au Solliciteur général le plus tôt possible afin qu'il puisse s'en occuper et y mettre de l'ordre. Nous pourrons peut-être éviter le double emploi; comme je l'ai dit auparavant, vous devez les présenter le plus tôt possible pour que nous puissions les soumettre au Solliciteur général. Cela nous aidera lorsque nous nous réunirons jeudi. Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Le Solliciteur général s'est engagé auprès de M. Côté à nous donner l'analyse de la loi dans l'optique du rapport Ouimet. Nous ne l'avons pas encore reçue et j'espère que nous la recevrons avant jeudi.

[*Text*]

The Chairman: I will contact him Mr. Gilbert and see if we can get it. Are there any further questions? Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Could you make clear Mr. Chairman also that it has been agreed by the steering committee that we would be meeting tomorrow afternoon so that we could try to assess the amendments ourselves. Otherwise, the Solicitor General may have the advantage of seeing them but we may not. We may be able to help the Committee put it in some kind of order.

The Chairman: Yes. If you have any amendments at all bring them to the Chair. We will see that the subcommittee gets them and we will try to go over them. This meeting is adjourned until 11 o'clock Thursday.

[*Interpretation*]

Le président: Je communiquerai avec M. Gilbert et je verrai si nous pouvons l'obtenir. Y a-t-il d'autres questions? Monsieur McCleave.

M. McCleave: Voulez-vous préciser, monsieur le président, que le Comité directeur a convenu de se réunir demain après-midi afin que nous puissions évaluer les amendements. Le Solliciteur général aura peut-être l'avantage de les voir, mais nous ne l'aurions pas et nous pourrions peut-être aider le Comité à y mettre de l'ordre.

Le président: Oui. Si vous avez des amendements à proposer, présentez-les au président. Nous veillerons à ce que le sous-comité les étudie. La séance est levée jusqu'à 11 heures jeudi matin.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

Government
Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE

HOUSE OF COMMONS

Second Session
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la
vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE
ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT
DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET
TÉMOIGNAGES

No. 23

THURSDAY, APRIL 23, 1970

LE JEUDI 23 AVRIL 1970

LIBRARY
JUN 23 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

Respecting
BILL C-5,
Criminal Records Act

Concernant le
BILL C-5,
Loi sur le casier judiciaire

Appearing:

Solicitor General of Canada Hon. George J. McIlraith

Comparaît:

Solliciteur général du Canada

WITNESS—TÉMOIN

(See Minutes of Proceedings) *(Voir Procès-verbal)*

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman — Mr. Donald R. Tolmie — *Président*

Vice-Chairman — M. Paul M. Gervais — *Vice-président*

and Messrs. — et MM.

Alexander,
Brewin,
Cantin,
Chappell,
Deakon,
Forget,
Fortin,
Gibson,
Gilbert,
MacEwan,
MacGuigan,
McCleave,
McQuaid,
Murphy,
Robinson,
Schumacher,
Sullivan,
Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, April 23, 1970
(34)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 11.15 a.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Brewin, Chappell, Deakon, Forget, Gervais, Gibson, Gilbert, MacGuigan, McCleave, McQuaid, Sullivan, Tolmie—(12).

Also present: Messrs. Howard (*Skeena*) and Turner (*London East*), Members of Parliament.

Appearing: The Honourable George J. McIlraith, Solicitor General of Canada.

Witness: Mr. J. H. Hollies, Q.C., Departmental Counsel, Department of the Solicitor General.

The Committee resumed consideration of Bill C-5, Criminal Records Act.

The procedure to be followed regarding proposed amendments was discussed. *It was agreed* that proposed amendments be brought forth for discussion now, but not voted on until the next meeting of the Committee, to be held on Tuesday, April 28, at 3.30 p.m., in order that they be submitted to officials of the Department of the Solicitor General for review, and redrafting if required.

Mr. Hollies, read from a document headed "Recommendations concerning Criminal Records made by the Canadian Committee on Corrections—A Comparison with the Substance of Bill C-5", and made comments thereon. Copies of the document were distributed.

Mr. Hollies was examined.

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 23 avril 1970
(34)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit ce matin à 11h. 15. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Brewin, Chappell, Deakon, Forget, Gervais, Gibson, Gilbert, MacGuigan, McCleave, McQuaid, Sullivan, Tolmie—(12).

Autres députés présents: MM. Howard (*Skeena*), et Turner (*London-Est*).

Comparaît: L'honorable George J. McIlraith, Solliciteur général du Canada.

Témoin: M. J. H. Hollies, C.R., avocat-conseil, ministère du Solliciteur général.

Le Comité reprend l'étude du Bill C-5, Loi sur le casier judiciaire.

On discute de la procédure à suivre au sujet des amendements proposés. *Il est convenu* de mettre en discussion maintenant les amendements proposés et de ne pas prendre de vote avant la prochaine séance du Comité, du mardi 28 avril à 3h. 30 de l'après-midi, afin de soumettre ces amendements aux fonctionnaires du ministère du Solliciteur général pour étude, et nouvelle rédaction au besoin.

M. Hollies lit un document intitulé «Recommandations concernant les casiers judiciaires» préparées par le Comité canadien de criminologie—une comparaison avec la teneur du Bill C-5, et fait quelques observations. Des exemplaires de ce document sont distribués.

M. Hollies répond aux questions des députés.

21937—1½

Messrs. MacGuigan, Brewin and Gilbert explained their proposed amendments,

In the course of the meeting, the Minister answered questions.

At 12.45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

MM. MacGuigan, Brewin et Gilbert expliquent les amendements qu'ils proposent.

Au cours de la séance, le ministre répond aux questions des députés.

A 12h. 45, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Texte*]

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, April 23, 1970

• 1115

The Chairman: We do not have a quorum yet, gentlemen, but under the present circumstances I think we can commence.

Frankly, we are in a rather difficult position on this Bill. The Chair has received a number of very substantial amendments. These have come in writing, some of which the Solicitor General's Department has scrutinized and some which it has not. I suggest—and again I am in the hands of the Committee—that those who have proposed the amendments explain their objectives, the nature of the amendment, and then the Solicitor General's Department can make comments on them.

I suggest that under these circumstances it would be difficult to pass these circumstances. I think the Solicitor General's Department, perhaps in conjunction with the Department of Justice, should have an opportunity to go over them and come back with their thoughts and perhaps also with drafted amendments, not changing the substance, but in relation to the total Bill. This is most important so that later on there will be no inconsistency. Is that agreeable? Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, if the Solicitor General would like this procedure and leave the voting until this afternoon certainly I am quite agreeable. I believe he received a copy of my amendments yesterday and Mr. Gilbert's several days ago, so perhaps he is prepared to discuss them now.

The Chairman: Mr. McIlraith.

Hon. George James McIlraith (Solicitor General of Canada): The procedure you are talking about is quite satisfactory, Mr. Chairman, but the time factor is quite impossible. There would be no possibility of examining amendments of the scope offered to us by this afternoon. In most amendments there is a question of policy and a question of draftsmanship. I would want an opportunity of

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement Électronique*)

Le jeudi 23 avril 1970

Le président: Messieurs, nous ne sommes pas en nombre, mais je pense que nous pouvons commencer la réunion.

Nous sommes plutôt dans une situation difficile à l'égard de ce bill. J'ai reçu par écrit un certain nombre d'amendements importants, et le ministère du Solliciteur général n'en a examiné que quelques-uns. Je propose au Comité que ceux qui ont mis de l'avant certains amendements expliquent leurs objectifs et la nature de leur amendement, ensuite, le ministère du Solliciteur général pourra faire des commentaires à ce sujet.

Je trouve que dans les circonstances actuelles, il serait difficile d'adopter ces amendements. Le ministère du Solliciteur général, de concert avec le ministère de la Justice, devraient pouvoir les réviser et nous faire connaître leurs opinions et aussi nous présenter les amendements rédigés dont le contenu de la loi ne serait pas modifié, mais envisagé dans la perspective globale du Bill afin qu'il n'y ait pas d'illogisme. Êtes-vous d'accord?

M. MacGuigan: Monsieur le président, si le Solliciteur général aimerait qu'on procède ainsi et qu'on ne prenne pas le vote avant la séance de cet après-midi, je suis d'accord. Je crois qu'il a reçu un exemplaire de mes amendements hier et la modification proposée par M. Gilbert il y a quelques jours. Il est peut-être prêt à en discuter dès maintenant.

Le président: Monsieur McIlraith.

L'hon. George James McIlraith (Solliciteur général du Canada): La procédure dont vous parlez me paraît satisfaisante, monsieur le président, mais le temps alloué à cette étude est insuffisant. Il serait impossible d'étudier des amendements de cette ampleur avant cet après-midi. Dans la plupart des amendements, il y a une question de principe et une question de libellé. J'aimerais avoir l'occasion de

[*Text*]

having the appropriate officers of the Justice Department examine them after they had passed the first test of whether or not they are suitable from a policy point of view.

Perhaps we can move on without attempting to pass clauses today and discuss several of the points in a more general way. For example, there is one point on which I want to ask permission of the Committee to express an opinion. It is something that I said myself. I regret we do not have the evidence of the earlier Committee sittings—it would have been very helpful—but there is something I should point out in an answer I gave to a question by Mr. Hogarth.

There is also the question of the Ouimet Report. As you will recall, there was a divergence of opinion about what we had done with it. I said that we had followed it; in some respects we had gone further, and in one respect had not adopted its recommendations. Mr. Gilbert had another opinion, vis-a-vis the recommendations in the Ouimet Report. That matter was left in an inconclusive stage the other day and I hope it will be further explored before we get to the details of the clauses, because you can see at once there could be quite a different attitude about certain clauses if there was a difference on that report.

Perhaps we can qualify the time factor as suggested by Mr. MacGuigan so that we will not be asked to deal finally with these amendments this afternoon. We will deal with them as soon as we can, but not this afternoon.

Mr. MacGuigan: Yes, Mr. Chairman. I am quite agreeable to any time suggestion the Solicitor General might make. I think he put it that if they passed the first test of policy acceptability they would then receive some drafting assistance. I ask only that they receive that at any rate, because it could happen that an amendment might be passed and there would be the Solicitor General's objections compounded by the fact that it was not even drafted properly. I urge only that all the amendments receive drafting scrutiny, which would be helpful.

The Chairman: I have another suggestion to make. I think it would be most helpful if those who drafted the amendments could sit down with the Solicitor General's Department or the Justice Department while they are considering these amendments. I think this might be fruitful. Would you agree to do that, Mr. MacGuigan and Mr. Gilbert?

[*Interpretation*]

les faire examiner par des fonctionnaires compétents du ministère de la Justice après avoir constaté s'ils sont conformes ou non au principe en cause.

Peut-être pourrions-nous passer à d'autres questions, sans essayer d'adopter aujourd'hui des articles, mais discuter plutôt d'autres points de façon générale. Ainsi je voudrais exprimer mon opinion brièvement sur un point particulier, avec la permission du Comité. J'ai déjà tenu quelques propos à ce sujet. Je regrette que nous n'ayons pas les témoignages des séances précédentes du Comité car ils auraient été très utiles, mais je désire souligner un certain point concernant la réponse que j'ai apportée à une question de M. Hogarth.

Il y a également la question du rapport Ouimet. Si vous vous souvenez bien, il y avait une divergence de vues à ce sujet. J'ai dit que nous avions suivi les recommandations de ce rapport. Sous certains aspects, nous sommes allés plus loin et dans d'autres cas, nous n'en avons pas tenu compte. M. Gilbert avait une autre opinion concernant les recommandations du rapport Ouimet. Cette question n'a pas été tranchée l'autre jour et j'aurais espéré l'approfondir avant d'étudier en détail les articles du bill, car vous pouvez concevoir qu'il pourrait y avoir une attitude bien différente concernant certains articles s'il y avait déjà une divergence de vues au sujet du rapport.

Alors peut-être pourrions-nous apporter des réserves quant au temps alloué comme le propose M. MacGuigan, afin de ne pas terminer l'étude de ces amendements cet après-midi. Nous les étudierons aussitôt que possible, mais pas aujourd'hui.

M. MacGuigan: Monsieur le président, je suis d'accord avec n'importe quel délai proposé par le Solliciteur général. Il a dit que si l'on établissait qu'ils étaient conformes au principe du bill, on pourrait obtenir de l'aide pour les faire rédiger d'une façon appropriée. Je demande que tous les amendements soient examinés du point de vue du libellé, ce qui pourrait être très utile.

Le président: J'aurais une autre suggestion à faire. Je pense qu'il serait très utile que ceux qui ont rédigé leurs amendements, se rendent aux ministères du Solliciteur général et de la Justice pour étudier les amendements avec les fonctionnaires chargés de ce travail. Seriez-vous d'accord, messieurs MacGuigan et Gilbert?

[*Texte*]

Mr. MacGuigan: Yes.

Mr. Gilbert: Yes.

The Chairman: It is agreed. Now we can do one of two things. Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: I hope the Solicitor General will not impose a lengthy delay on any decisions he might make concerning policy. There is a certain importance with regard to time, Mr. Minister, and I would not like to think that we were delaying unnecessarily.

In other words, all I am saying is that I think we should make a decision by, say, Tuesday of next week at the very latest, because I think we are ready to go. Even if the Minister, Mr. Chairman, does not agree with regard to the policy, I think we should at least have the form ready for next Tuesday and we would be prepared to move on.

The Chairman: I suggest we meet next Tuesday, say, in the afternoon—that would give Tuesday morning free—at 3.30 p.m. By that time I should think the amendments could be in such form that we could at least debate and decide on them.

Would that be agreeable?

Mr. McIlraith: I am very anxious to get on with the bill too, but I think it is only fair to point out to the Committee that amendments handed to us now do require a little examination and it is not realistic to expect them to be examined satisfactorily and treated over the lunch hour. Some of them may be capable of that but some may not. That was the only type of delay I was talking about.

The Chairman: Would next Tuesday afternoon be suitable?

Mr. McIlraith: Yes, I think it would be fine.

The Chairman: Are there any further comments?

Mr. McIlraith: Mr. Chairman, would you consider some method of sorting all the amendments that are likely to come on a particular clause, so that we will have some order when we come to consider them?

The Chairman: I suggest—and this would be helpful—that those who are bringing in the amendments should meet with you, perhaps right after this meeting or some time this afternoon. They will give you their views on the purpose of the amendments and also they can perhaps assist you, Mr. Solicitor General, in relating them to each clause.

I think if the movers of the amendment got together with you or the Justice officials it

[*Interprétation*]

M. MacGuigan: Oui.

M. Gilbert: Oui.

Le président: D'accord. Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: J'espère que le Solliciteur général n'envisage pas un long délai quant aux décisions à prendre sur les questions de principe. Le facteur temps a une certaine importance, Monsieur le Ministre, et je ne voudrais pas qu'il y est des retards inutiles.

Nous pourrions prendre une décision avant mardi de la semaine prochaine au plus tard, car nous sommes prêts à commencer. Même si le ministre n'est pas d'accord sur la question de principe, nous pourrions rédiger au moins les amendements pour mardi prochain et nous serions prêts à entamer la discussion.

Le président: Je propose que nous réunissions à 3 h. 30 mardi après-midi.

A ce moment-là, j'oserais croire que les amendements seraient libellés de telle sorte qu'il serait possible d'en discuter.

Êtes-vous d'accord?

M. McIlraith: J'aimerais bien commencer l'étude du bill le plus rapidement possible, mais il faut signaler que les amendements dont nous sommes saisis exige une étude au préalable, et il n'est pas réaliste de croire qu'on puisse les examiner de façon satisfaisante simplement pendant l'heure du déjeuner. C'est le cas pour certain, mais pas pour tous. Voilà le seul genre de retard dont j'ai parlé.

Le président: Est-ce que mardi après-midi vous conviendrait?

M. McIlraith: Oui, Monsieur le président.

Le président: Y aurait-il d'autres commentaires?

M. McIlraith: Monsieur le président, envisagez-vous quelque méthode pour classer les amendements relatifs à chaque article particulier afin de pouvoir les étudier dans un certain ordre?

Le président: Je pense qu'il serait utile que ceux qui ont présenté des amendements puissent se réunir avec vous, peut-être après la ou plus tard cet après-midi. Ils vous exprimeraient leurs vues quant au but de leurs amendements et peut-être vous aider à classer les amendements se rapportant à chaque article.

A mon avis, les proposeurs des amendements pourraient se réunir avec vos fonction-

[*Text*]

would expedite the completion of the amendments, and the sooner you can get together, the better.

Mr. McIlraith: I would be very glad to do that.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, the Minister has had most of the amendments with the exception of Mr. Brewin's. If the movers would explain to the Committee the purpose of the amendments this morning I rather doubt the necessity of getting together with the Minister, other than concerning yourselves with any change in wording.

The Chairman: Mr. Hollies?

Mr. J. H. Hollies, Q.C. (Departmental Counsel, Department of the Solicitor General): Mr. Chairman, first of all the amendments, other than those proposed by Mr. Gilbert which were referred to me last week, did not come into my hands until two minutes before this Committee was due to meet, so that I really have not had an opportunity of looking at them.

On the point of instructing Justice, Mr. Gilbert, I reinforce perhaps unnecessarily what has been said. You know that it is a difficult thing for me or any of the officials to grasp the whole support of your or Mr. MacGuigan's amendments in sufficient detail to ensure that appropriate instructions are given to the Department of Justice for drafting.

I should not like to find myself in the position of having misconstrued some intent. This may be more particularly appropriate to the amendments of Mr. MacGuigan, which I have just cast a fast eye over. I would want to be sure that I thoroughly seized them. I do not like anybody else transmitting my instructions to the Department of Justice and explaining them. I think, sir, you might very well wish the same thing.

• 1125

So far as delay is concerned, I honestly have not had an opportunity of looking at these, as I said, until two minutes before the meeting of this Committee except, Mr. Gilbert, for your amendments.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I think we have to be reasonable with regard to the request for further time, and certainly I have no objection to this. I believe the Solicitor General should have received my amendments yesterday afternoon, and I do not think it is the fault of my office if Mr. Hollies did not see them until this morning.

I do apologize to Committee members because in the case of the copy that was sent

[*Interpretation*]

naires ou ceux du ministère de la justice et en finir le plutôt possible.

M. McIlraith: Je suis parfaitement d'accord.

M. Gilbert: Le ministre a reçu tous les amendements, sauf le dernier proposé par M. Brewin. Si les proposeurs pouvaient expliquer ce matin aux membres du comité le but des amendements et leur contenu, je doute fort qu'il soit nécessaire qu'ils rencontrent le ministre à moins qu'il s'agisse de modifier le libellé.

Le président: Monsieur Hollies?

M. J. H. Hollies, c.r. (Avocat-conseil, Ministère du Solliciteur général): Premièrement, en ce qui concerne les amendements, sauf ceux qu'a présentés M. Gilbert et qui m'ont été déférés la semaine dernière, je ne les ai reçus que quelques minutes avant le début de la réunion et je n'ai donc pas eu l'occasion de les étudier.

Quant au ministère de la justice, Monsieur Gilbert, j'insiste peut-être inutilement ce qu'on a déjà dit. Il nous est difficile de saisir toute la portée de vos amendements ou ceux de M. MacGuigan afin de s'assurer que des directives appropriées sont fournies au rédacteur du ministère de la Justice.

Je ne voudrais pas mal interpréter quelque partie des amendements surtout en ce qui concerne les modifications proposées par M. MacGuigan, que je viens de consulter rapidement. Je veux m'assurer que je les comprends bien. Je n'aime pas qu'une autre personne transmette mes directives au ministère de la Justice et les leur explique. Je crois que vous êtes de mon avis.

Quant à la question du délai, comme je l'ai dit, je n'ai pas eu l'occasion d'étudier les amendements avant le début de la réunion, à l'exception des modifications proposées par M. Gilbert.

M. MacGuigan: Je crois que le solliciteur général aurait dû recevoir mes amendements hier après-midi, et mon bureau n'est pas responsable du fait que M. Hollies n'en ait pris connaissance que ce matin.

Je m'excuse auprès des membres du comité car je suppose que l'exemplaire envoyé au

[*Texte*]

to the Clerk—apparently it was misdirected—there was not time to have copies made for all of the members here this morning, so from that viewpoint alone it would be beneficial to have some more time.

If we explain the amendments now, perhaps this will serve the purpose; but certainly I think any of us would be agreeable to meeting the Solicitor General, or Mr. Hollies, or anybody else, at any time after the meeting if they feel it is necessary. We are certainly available.

Mr. McIlraith: I should explain, Mr. MacGuigan, that your amendments were received in my office at 4.28 p.m. yesterday, but were not distributed to Mr. Hollies after that because I was out and had not seen them. Possibly they should have been so organized that there would have been instant knowledge of what should have been done, and copies made and distributed to the men in the Department. In any event, that was not done. Incidentally, there was one copy only.

The Chairman: Mr. Brewin?

Mr. Brewin: I do not have copies of Mr. MacGuigan's amendments. I do not know whether the other members of the Committee have, but I think while we are here we would like to have them. I do not know whether there are extra copies available.

Mr. MacGuigan: The Clerk has not yet had time to have them reproduced because of the lateness in receiving them. I suppose they could be distributed this afternoon, either by the Clerk or myself, whichever is faster.

The Chairman: Is this agreeable? The proposers of the amendments will now discuss them briefly. Mr. Hollies, if he thinks it is necessary, could ask you to join with him in discussing the amendments and you, Mr. Gilbert, or whoever you deem necessary, Mr. Hollies. We would then meet next Tuesday at 3.30 p.m. to go over the bill clause by clause. Is that agreeable? Does that give you enough time, Mr. Hollies?

Mr. Hollies: Yes.

The Chairman: We have another item on the agenda before we consider the amendments, and that is the analysis of the Ouimet Report. Mr. Hollies?

Mr. Hollies: Mr. Chairman, due to an administrative error, which I regret, the 25 copies of the analysis have not yet arrived. I am expecting them momentarily. I believe they have been run off and they should be here in a few minutes.

[*Interprétation*]

greffier a été perdu en cours de route et qu'il n'a pas pu fournir des copies à tous les membres ce matin. A cet égard, il faudrait disposer de plus de temps.

A mon avis, nous serions tous d'accord pour nous réunir avec M. McIlraith ou M. Hollies après la réunion, s'ils le jugent nécessaire.

M. McIlraith: Je devrais expliquer, monsieur MacGuigan, que vos amendements sont parvenus à mon bureau, à 4:28 hier après-midi, mais comme j'étais absent, je n'ai pu les faire parvenir à M. Hollies. On aurait dû imprimer et distribuer des exemplaires aux fonctionnaires du ministère, ce qui n'a pas été fait. Par ailleurs, il n'y avait qu'un exemplaire.

Le président: Monsieur Brewin?

M. Brewin: Je n'ai pas d'exemplaire des amendements de M. MacGuigan et je ne sais pas si les autres députés en ont, mais je crois que ces exemplaires devraient être à notre disposition. Je ne sais pas s'il existe des copies supplémentaires.

M. MacGuigan: Le greffier n'a pas encore eu de temps de les faire imprimer à cause du retard dans la réception de ces amendements. Je suppose que ces documents pourraient être distribués cet après-midi, par le greffier ou par moi-même.

Le président: Êtes-vous d'accord? Les proposeurs vont étudier brièvement les amendements. Si, par la suite, M. Hollies le juge nécessaire, il pourra demander de vous réunir avec lui et d'en discuter, et vous également. Monsieur Gilbert. Ensuite, nous pourrions nous réunir mardi prochain, à 3:30, pour étudier le bill article par article. Aurez-vous suffisamment de temps, Monsieur Hollies?

M. Hollies: Oui.

Le président: Il y a une autre question à l'ordre du jour avant de passer à l'étude des amendements. Il s'agit de l'analyse du rapport Ouimet. Monsieur Hollies?

M. Hollies: Monsieur le président, à cause d'une erreur administrative que je regrette, les 25 exemplaires de l'analyse ne sont pas encore arrivés. Je pense qu'il devrait nous parvenir dans quelques minutes.

[*Text*]

If the Committee will bear with me, however, I should like to proceed with the analysis of the Ouimet Report and the provisions of Bill C-5.

By the time I am finished, as I say, I hope that what I am about to say will be here in written form.

I have attempted to paraphrase the Ouimet Report without losing any of the substance. This has meant a rather long paraphrase in some cases, and in others the verbatim quotation.

To begin with the general principles that the Ouimet Committee enunciated—these appear at page 407 of the report and, in particular, paragraphs 1 and 3—what the Ouimet Committee says is this, in effect: criminal records that become public knowledge greatly handicap rehabilitation. Information as to the existence of such records is available apart from access to official records. Legislation is likely to be an incomplete safeguard.

To those general principles the Department subscribes. In particular, I point out that the legislation at best is only partially curative. I think that has been stressed before to this Committee, but I take the liberty of stressing it again.

No legislation will cover the field completely nor assist completely the rehabilitated ex-offender.

On page 408 of the Report, paragraphs 1, 2, 4 and 5, the committee says that to protect society against crime—and I should like to pause there.

An hon. Member: This is the Ouimet Committee?

Mr. Hollies: This is the Ouimet Committee, of course.

An hon. Member: Where is this? At what page?

Mr. Hollies: At page 408. I have paraphrased paragraphs 1, 2, 4 and 5. They begin by saying that, to protect society against crime, a conviction should be annulled only when the offender demonstrates his rehabilitation by leading a crime-free life for an appropriate number of years. And I should like to pause there to observe that the Ouimet Committee has been very obviously concerned not only with the protection of the rehabilitated ex-offender from embarrassment, harassment and lack of employment, but has also been conscious, as we have sought to be in this Bill, of the balancing need of society to be protected. Bill C-5 incorporates the recommendation of the Ouimet Committee that the offender must demonstrate his

[*Interpretation*]

Si le comité le veut bien, j'aimerais passer à l'analyse du rapport Ouimet et les dispositions du bill C-5.

Quand j'aurai terminé, j'espère que mes propos vous parviendront par écrit.

J'ai essayé de vous donner mon interprétation du rapport Ouimet sans en modifier le contenu.

Au départ, les principes généraux énoncés par le rapport Ouimet—qui se trouvent à la page 407 et en particulier aux paragraphes 1 et 3—étaient les suivants: Les casiers judiciaires qui seraient rendus publics nuiraient beaucoup à la réadaptation. Les renseignements quant à l'existence de tels dossiers sont disponibles en plus de l'accès aux dossier officiels. La loi pourrait être une garantie incomplète.

Le ministère souscrit à ces principes généraux. J'aimerais signaler particulièrement que la loi n'est qu'un remède temporaire. Je pense l'avoir déjà fait remarquer devant le comité, mais je prends la liberté de me répéter.

Aucune loi ne pourrait embrasser tout ce domaine et aider l'ex-détenu à se réadapter.

A la page 408, aux paragraphes 1, 2, 4 et 5 du rapport, le Comité dit que pour protéger la société contre le crime...j'aimerais marquer un arrêt ici...

Une voix: Le comité Ouimet?

M. Hollies: Le comité Ouimet, bien entendu.

Une voix: A quelle page?

M. Hollies: Page 408. J'ai développé les paragraphes 1, 2, 4 et 5. On y dit: Pour protéger la société contre le crime, une condamnation ne devrait être annulée que lorsque le détenu manifeste qu'il est réadapté en délaissant le crime pour un certain nombre d'années. J'aimerais faire une pause ici pour faire observer que le Comité Ouimet s'est préoccupé de façon évidente non seulement de la protection de l'ex-détenu contre le harcèlement et le manque d'emploi, mais il a été également conscient, comme nous essayons de l'être dans ce Bill, de la nécessité pour la société de se protéger. Le Bill C-5 incorpore la recommandation du Comité Ouimet qui veut que le détenu doit manifester qu'il est réadapté. Le Bill prévoit comme vous le

[*Texte*]

rehabilitation. The Bill has, as you know, the waiting period and the requirement that such enquiries as are necessary be conducted to establish rehabilitation.

Going on with the recommendation of the Ouimet Committee, if he does establish rehabilitation, then legislation should provide for nullifying the ex-offender's record, granting him a certificate of good behaviour and recommending a pardon which would vacate his conviction. By "nullifying", the Ouimet Committee specifically says that it does not mean the physical destruction of records but rather that records should be placed in past records and sealed so that they are not available to a court or to the public.

The provision of Bill C-5 that is in point indeed is exactly that, that the records should be nullified in the sense described by the Committee, that is, sealed and placed in past records so that they are not available to a court or to the public.

The Ouimet Committee goes on to say that release of such records should be effected only when the police show to the satisfaction of the Solicitor General or the appropriate provincial Minister of Justice or Attorney-General that the record required is of sufficient public importance to justify its being released to them. There is some difference in detail between C-5 and the recommendation of the Ouimet Committee because the latter envisages that the record might be released by a provincial authority. Bill C-5 goes further than that and says that records may be called in, and those in the custody of the RCMP or department or agency of the Government of Canada shall be released only with the prior approval of the Solicitor General, and the prior approval of the Solicitor General is hedged about with restrictions so that he may authorize the release only when required in the interests of the administration of justice or for security purposes. I submit that the provisions of Bill C-5 essentially carry out the recommendations of the Ouimet Committee on this point.

At page 408, paragraph 3, and page 409, in the middle of the page, the Ouimet Committee deals with the rehabilitation following a minor conviction, and there they say that it need not be recognized by a certificate of good behaviour or a pardon but that nullifying alone would be sufficient—and I stress again that "nullifying" means placing in past records and sealing.

Bill C-5 undoubtedly, without any equivocation, departs from the Committee recommendations in this respect because it goes further. The Committee said, if you recall,

[*Interprétation*]

savez, une période d'attente et exige que l'on fasse les enquêtes nécessaires pour établir la réadaptation de l'ex-détenu.

Si le Comité Ouimet, établit la réadaptation, la loi devrait prévoir l'annulation du dossier de l'ex-détenu la remise d'un certificat de bonne conduite et un pardon qui annulerait sa condamnation. Le Comité Ouimet précise que par le mot «annulation», il ne veut pas dire la destruction matérielle des dossiers, mais que le dossier devrait être classé et scellé, afin qu'il ne soit pas mis à la disposition du public ou d'un tribunal.

La disposition du Bill C-5 qui est importante est que les dossiers devraient être annulés dans le sens prescrit par le comité, à savoir scellés et classés, et non mis à la disposition du public ni d'un tribunal.

Le Comité Ouimet ajoute que la consultation de ces dossiers ne devrait être faite que si la force policière réussit à prouver au Solliciteur général au ministre de la Justice de la province ou au procureur général que les dossiers requis sont suffisamment importants du point de vue de l'intérêt public pour justifier cette consultation. Il y a certaines différences de détails entre le Bill C-5 et les recommandations du Comité Ouimet, car ce dernier prévoit la divulgation de ces rapports par une autorité provinciale. Le Bill C-5 va plus loin et il dit que les dossiers pourront être consultés, et que ceux que conservent la Gendarmerie royale du Canada, un ministère ou un organisme du gouvernement canadien ne seront divulgés qu'avec l'approbation préalable du Solliciteur général, qui elle-même est soumise à des restrictions si bien que le Solliciteur général ne peut autoriser la divulgation des dossiers que lorsque la demande est faite dans l'intérêt de l'administration de la justice ou à des fins de sécurité. Je suis d'avis que les dispositions du Bill C-5 donnent suite essentiellement aux recommandations du Comité Ouimet sur ce point.

A la page 408, paragraphe 3 et à la page 409, vers le milieu de la page, le Comité Ouimet traite de la réadaptation après une condamnation pour un délit mineur et dit qu'elle n'a pas besoin d'être reconnue par un certificat de bonne conduite ou un pardon, mais que l'annulation seule suffirait—et je souligne ici que par «annulation», il faut entendre classer et sceller.

Le Bill C-5, sous aucun doute délaisse quelque peu les recommandations du Comité, car il va plus loin. Vous vous souvenez que le Comité Ouimet disait que la reconnaissance

[*Text*]

that the recognition of rehabilitation need not go to the extent of granting a pardon and what they envisage as a certificate of good behaviour. But under Bill C-5, the recognition of rehabilitation for conviction of a summary offence or conviction on summary procedure would be the same full and formal recognition that obtains when the conviction is in respect of an offence proceeded with by way of indictment.

Rather than providing merely for the non-accessibility of official records, Bill C-5 provides for a pardon with its attendant consequences.

Mr. Brewin: May I ask a question?

Mr. Hollies: Certainly, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: In the case of summary convictions, is the essential difference between the Ouimet Commission and Bill C-5 that the one calls for automatic annulment after two years while the other calls for the process of going to the Parole Board and so on.

Mr. Hollies: That is one of the essential points and I shall be dealing with that when I come to that specific recommendation, if I may.

Mr. Brewin: Yes. I am sorry for interrupting.

Mr. Hollies: Indeed, the written material with which I will furnish you does say that there are some further differences between C-5 and the recommendation of the Committee. These may be more conveniently dealt with in connection with the specific recommendations made by the Committee.

For the benefit of those members who do not have the Ouimet Committee report I should perhaps read in full the Committee's recommendation as to the effect of annulment or vacating of a conviction. Is that the wish of the Committee, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, I think so.

Mr. Hollies: I will break it up into four parts and comment on each of them because the recommendation at page 409 speaks of the effect of a pardon in four specific areas, following the general effect.

The Committee's recommendation then is this:

> The Committee recommends that, save as provided in this report with respect to the investigation of crime and subject to the safeguards and restrictions specified,

[*Interpretation*]

de la réadaptation n'avait pas à aller aussi loin que l'octroi du pardon et la délivrance d'un certificat de bonne conduite. Toutefois, en vertu du Bill C-5, la reconnaissance de la réadaptation dans le cas d'un condamnation pour une offense d'une condamnation selon une procédure sommaire serait la même que lorsqu'on accorde le pardon pour un délit qui a fait suite à une mise en accusation.

Plutôt que de prévoir que les dossiers officiels ne soient pas disponibles, le Bill C-5 prévoit un pardon et les conséquences qui en découlent.

M. Brewin: Puis-je poser une question?

M. Hollies: Certainement, monsieur Brewin.

M. Brewin: Dans le cas de condamnation selon une procédure sommaire, la différence essentielle entre les dispositions du Comité Ouimet et du Bill C-5 est-elle que l'on demande deux ans pour l'annulation automatique tandis que l'autre demande qu'on passe par la Commission nationale des libérations conditionnelles et ainsi de suite.

M. Hollies: Voilà un des points essentiels et j'en parlerai lorsque je reviendrai à cette recommandation, si vous me le permettez.

M. Brewin: Oui. Je m'excuse pour mon interruption.

M. Hollies: En vérité, il ressort des documents écrits que je vais vous fournir qu'il y a d'autres différences entre le Bill C-5 et les recommandations du Comité. On pourra s'en occuper lors de l'étude des recommandations faites par le Comité Ouimet. Pour la gouverne des députés qui n'ont pas le rapport du Comité Ouimet, je vais vous lire en entier la recommandation relative à l'annulation ou la radiation d'une condamnation.

Est-ce le vœu du Comité, monsieur le président?

Le président: Oui, je le pense.

M. Hollies: Je vais la diviser en quatre parties et commenter chaque partie, car la recommandation à la page 409 parle des conséquences d'un pardon dans quatre domaines précis, suivant l'effet général.

La recommandation du Comité est la suivante:

> Le Comité recommande que, sous réserve du contenu du présent rapport en ce qui a trait à l'enquête criminelle et des garanties et restrictions stipulées, une

[*Texte*]

> a conviction which has been annulled or vacated shall be deemed never to have taken place in respect of all matters over which Parliament has jurisdiction and in particular and without limiting the generality of the foregoing shall be deemed never to have taken place:

and that is followed by four specific instances. First:

> (i) for the purpose of any criminal proceeding or other proceeding over which Parliament has jurisdiction;

Bill C-5, as you know, provides for the vacating of a conviction by way of a pardon. The effect of that vacating is not to deem that the conviction never took place. On the other hand, the effect of the vacating is to deprive the conviction of effect. The best example of this is perhaps that the disabilities provided for by section 654 of the Criminal Code for persons convicted under sections 102, 105 and 361—I could deal with those in detail if any member wishes me to do so—would no longer be applicable where a pardon had been granted and remained unrevoked. Similarly, the effect of the vacating is that if a person, for example, had been convicted of impaired driving and had subsequently been pardoned for that offense, a subsequent conviction for impaired driving would be dealt with as a first offense, so far as the mandatory minimum and the permissible maximum penalties are involved.

The second area in which it is recommended specifically that the conviction should be deemed never to have occurred, Ouimet Committee, page 409:

> in relation to the cross-examination of a witness in any proceeding over which Parliament has jurisdiction;

Bill C-5 would not prevent the cross-examination of a witness in relation to an offence for which he has been pardoned.

Now, whether it should do or not was the subject of very careful consideration before the Bill was drafted. It was one of the points very present indeed to our minds, and it was believed that on balance, the right of an accused person to impeach the credit of a prosecution witness should not be encroached upon, and that the protection of the existing rights of an accused person was of greater importance than the embarrassment that might be caused to a witness by asking him whether he had been previously convicted of an offense.

I have been reading from my prepared script but I pause here to say, as I believe I

[*Interprétation*]

> condamnation qui a été invalidée ou annulée est censée ne jamais avoir existé, relativement à tout ce qui relève de la compétence du Parlement et en particulier, et sans limiter la généralité de ce qui précède, est censée ne jamais avoir existé:

et suivent ensuite quatre exemples, premièrement.

> (i) aux fins de toute procédure criminelle ou autre qui relève de la compétence du Parlement;

Le Bill C-5, comme vous le savez, prévoit l'annulation de la condamnation par voie de pardon. L'effet de cette annulation n'est pas de juger que la condamnation n'a jamais eu lieu. D'autre part, l'annulation prive la condamnation de son effet. Le meilleur est peut-être que les incapacités prévues par l'article 654 du Code criminel pour les personnes condamnées en vertu des articles 102, 105 et 361—je pourrais en parler en détail si un député le désire—ne seraient plus applicables lorsqu'un pardon a été accordé et n'a pas été révoqué. De même l'effet de l'annulation est que, si une personne a été condamnée pour conduite en état d'ébriété et a par la suite été pardonnée pour ce délit, on devra s'occuper d'une condamnation ultérieure comme s'il s'agissait d'un premier délit, en ce qui concerne les sanctions minimales et maximales à appliquer.

Le deuxième domaine dans lequel on recommande que la condamnation soit considérée comme si elle n'avait jamais été prononcée se trouve à la page 409 du rapport du Comité Ouimet:

> relativement au contre-interrogatoire d'un témoin dans toute procédure qui relève de la compétence du Parlement;

Le Bill C-5 n'empêchera pas le contre-interrogatoire du témoin pour un délit qui a donné lieu à un pardon.

Que ce doive être le cas ou non, cette question a fait l'objet d'une étude attentive avant la rédaction du bill. Il s'agissait d'un des points qui nous préoccupait et, nous avons estimé que, toute chose égale d'ailleurs, le droit d'un accusé à récuser le crédit d'un témoin ne devrait pas être lésé, et que la protection des droits existants d'une personne accusée était plus importante que l'embarras qui pourrait être causé à un témoin, si on lui demandait s'il avait été auparavant condamné pour un délit.

Je viens de lire mon texte préparé, mais je fais une pause ici pour dire ce que je crois

[*Text*]

said earlier before this Committee, that the most extreme case that can be envisaged is the case of a person being charged—I gather my remarks do not get general concurrence—with a very heinous and very serious offence and one of the witnesses against him has previously been convicted of perjury if he Ouimet Committee Report were to be adopted quite literally, that witness could not be asked in cross-examination whether he had previously been convicted of perjury if he had been successful in obtaining a pardon for it.

It was not overlooked in our discussion that prosecution witnesses would be subject to such questioning and that the present method of impeaching the credit of a witness operated against witnesses for the defence, who might in fact have been rehabilitated years ago.

The answer to us seemed to lie in the re-examination of the evidentiary laws respecting cross-examination of witnesses, so that the whole principle of requiring a witness to disclose previous offences not in themselves evidence of untruthfulness could be scrutinized.

Bill C-5 was not, in our estimation, a suitable vehicle to incorporate any revised philosophy as to the permissible limits of impeaching the credit of a witness.

The third area in which the Ouimet Committee specifically recommends that a conviction be deemed never to have taken place is in relation to any provisions in an act of Parliament by virtue of which a person who has been convicted is disqualified from holding any office or performing any public function.

We consider that the vacating of the conviction which occurs *ipso facto* by the grant of a pardon has the effect desired, i.e. that it removes the disability, and I have already been over the provisions of the criminal code on holding public office and contracting with Her Majesty in that connection.

Number four is that it should be deemed not to have occurred for the purpose of employment in any branch of the Public Service of Canada.

The present practice is not incorporated in legislation but is that the fact that a person has a conviction for a criminal offence is not of itself a bar to employment in the public sector, and that each case must be treated on its merits.

What is now proposed by the draft amendment which the Solicitor General furnished at the request of the Chairman is that the pre-

[*Interpretation*]

avoir déjà dit plus tôt au Comité, à savoir que le cas le plus extrême qui puisse être envisagé est celui d'une personne qui est accusée—je constate que mes observations soulèvent de l'opposition—d'un délit très grave et qu'un des témoins à la charge ait déjà été trouvé coupable de parjure. Si le rapport du Comité Ouimet devait être adopté littéralement, on ne pourrait pas procéder à un contre-interrogatoire du témoin même s'il a déjà été condamné de parjure, s'il a réussi à obtenir un pardon.

Au cours de nos discussions, nous n'avons pas négligé cette question: on pourrait interroger les témoins à charge et la procédure actuelle qui permet de récuser le crédit d'un témoin allait à l'encontre des témoins de la défense qui auraient pu peut-être être réadaptés il y a des années.

Il nous semble que la solution consiste à réexaminer les lois concernant le contre-interrogatoire des témoins, afin que tout le principe qui oblige les témoins à divulguer des délits antérieurs qui ne sont pas en eux-mêmes une preuve de fausseté puisse être examiné avec soin.

Le bill C-5, à notre avis, n'était pas le bon moyen d'incorporer toute idée revisée quant aux limites permissibles de récusation du crédit d'un témoin.

Le troisième domaine dans lequel le Comité Ouimet recommande qu'une condamnation soit considérée comme si elle n'avait jamais eu lieu se rapporte à une disposition d'une loi du Parlement en vertu de laquelle une personne qui a été condamnée ne peut occuper un poste ou un emploi public.

Nous considérons que l'annulation de la condamnation qui se produit *ipso facto* par la délivrance d'un pardon a l'effet désiré, à savoir qu'elle annule l'incapacité et j'ai déjà parlé des dispositions du Code criminel dans le cas d'un emploi public.

La quatrième recommandation est qu'on considère que cette condamnation ne s'est jamais produite aux fins de quelque emploi au service de la Fonction publique du Canada.

La pratique actuelle n'est pas incorporée dans la loi, mais elle prévoit qu'une condamnation pour un délit criminel n'est pas en soi considérée comme un obstacle à l'attention d'un emploi et que chaque cas doit être traité selon ses propres mérites.

Ce que propose l'amendement que le Solliciteur général a fourni à la demande du président est que la politique actuelle soit incorpo-

[*Texte*]

sent policy should be incorporated in legislation, and I refer to the amendment which was read to the Committee saying that no application form shall by its terms require the applicant to disclose that he has committed an offence for which he holds a pardon.

Turning to the next recommendation of the Committee, which will also be found at page 409 of the Ouimet Report, here, Mr. Brewin, I think is the recommendation that you made reference to.

The Committee recommends:

> (a) That criminal records resulting from summary conviction be annulled automatically after a crime-free period of two years from the end (of) a sentence;
>
> (b) that "end of a sentence" be taken to mean, in the case of a fine or other punishment not involving probation or prison, from the date of conviction; in the case of probation, from the end of the probation period; in the case of prison, from the end of the prison sentence; in the case of parole, from the end of the parole period.
>
> (c) that an annulled record of summary conviction...

presumably following on summary conviction,

> ...not be activated in the event of any later conviction, which would be dealt with as a first offence.

There is some discussion appearing in the Ouimet Committee's report on page 409 in the middle, immediately preceding this recommendation, and that is to the effect that the Ouimet Committee noted its view that offences could be separated into minor and major on the basis of their danger to society.

The criterion used was that a minor offence was one punishable by summary conviction.

At a previous meeting of this Committee, I attempted to at least outline the considerations which led us to not making a distinction between summary conviction offences and indictable offences in the Bill now before you. I said at that time that the most serious offences that have been punished upon summary conviction may well be more serious than some offences that have been punished by indictment, and further, that many offences are either summary conviction

[*Interprétation*]

rée dans la loi, et je veux parler de l'amendement qui a été lu au Comité, à savoir qu'aucune formule de demande d'emploi n'exigera que le requérant avoue qu'il a commis un délit, pour lequel il a obtenu un pardon.

Étudions maintenant la recommandation suivante du Comité qu'on trouvera à la page 409 du rapport du Comité Ouimet, et je crois, monsieur Brewin, qu'il s'agit de la recommandation que vous avez mentionnée. Le Comité recommande

> a) que les casiers judiciaires qui découlent de condamnations par procédure sommaire soient annulés automatiquement après une période de deux ans exempte de délit criminel à partir de la fin de la peine.
>
> b) que «la fin de la peine» signifie, dans le cas d'une amende ou d'une autre sanction ne comprenant pas la période de probation, l'emprisonnement, à partir de la date de la condamnation; dans le cas de la probation, à partir de la fin de la période de probation; dans le cas d'emprisonnement, à partir de la fin de la peine de prison; dans le cas de libération conditionnelle, à partir de la fin de cette période de libération conditionnelle.
>
> c) qu'un dossier annulé de déclaration de condamnation par procédure sommaire...

faisant vraisemblablement suite à une condamnation par procédurie sommaire,

> ne soit pas ramené à la surface dans le cas d'une condamnation ultérieure, qui devra être traitée comme un premier délit.

On trouve une étude dans le rapport du Comité, au milieu de la page 409, précédant cette recommandation, et le Comité exprime son point de vue que ces délits pouvaient être classés en délits majeurs ou mineurs selon le danger qu'ils représentent pour la société.

Le critère utilisé est qu'un délit mineur est punissable par une condamnation selon la procédure sommaire.

Lors d'une réunion précédente du Comité, j'ai essayé d'exposer au moins les raisons qui nous ont poussé à ne pas faire de distinction entre un délit et un délit punissable par une condamnation selon la procédure sommaire dans le Bill que vous avez maintenant sous les yeux. J'ai dit, à ce moment-là, que les délits les plus graves qui ont été punis par une condamnation selon la procédure sommaire pourraient être plus sérieux que ceux qui ont été punis par voie de mise en accusation et

[*Text*]

offences or indictable offences, depending upon the option of the Crown Attorney.

As examples of the latter, the carrying of a concealed weapon, contrary to Section 85 of the Criminal Code, is punishable by five years' imprisonment when you proceed by indictment, but it may be treated as a summary conviction offence. Criminal negligence in the operation of a motor vehicle may also be treated as an indictable offence, in which case it carries with it a maximum punishment of five years' imprisonment, but there is the alternative of treating it as a summary conviction offence.

There are any number of other examples that could be given, as members of the Committee will realize.

If the distinction recommended by the Ouimet Committee were to be adopted, you would have this situation. A person sentenced to six months' imprisonment and a fine of $500 on being summarily convicted of criminal negligence in the operation of a motor vehicle would have his conviction annulled automatically two years from the end of his sentence if he did not commit a further crime.

On the other hand, a person convicted on indictment of the same offence who received the same punishment or less punishment, as is quite conceivable, would have to wait five years from the completion of his punishment before being eligible for annulment of his conviction and a pardon.

To my mind, one of the most important things in the Ouimet Committee, and I am referring to pages 409 and 410, is that under both this recommendation and the subsequent one dealing with indictable offences, the Ouimet Committee has specified that the requisite waiting period must be crime-free.

Bill C-5 does not require that the waiting period be crime-free and accordingly, it would be open to the National Parole Board to recommend a pardon even where during that five-year period there has been some trivial offence committed, and I do not think that this is all that an unusual situation.

But more important, to my mind there is an insuperable difficulty in existence before one could adopt this recommendation for what has been described as automatic annulment of summary convictions upon the lapse of two years. To adopt the approach recom-

[*Interpretation*]

que de nombreux délits appartiennent à la première ou à la seconde catégorie suivant le choix du procureur de la Couronne.

A titre d'exemple le port d'une arme cachée contrairement à l'article 85 du Code criminel peut entraîner une peine de 5 ans de prison lorsqu'on procède par voie de mise en arrestation même il peut être traité comme un délit punissable par une condamnation selon la procédure sommaire. La négligence criminelle dans la conduite d'un véhicule automobile peut également être traitée comme un délit punissable et entraîner une sanction maximum de 5 ans d'emprisonnement mais il y a également possibilité de la traiter comme un délit punissable par une condamnation selon la procédure sommaire.

Il y a beaucoup d'autres exemples qu'on pourrait donner comme les membres du Comité s'en rendent compte. Si la distinction recommandée par le Comité Ouimet était adoptée, vous auriez la situation suivante: une personne qui serait condamnée à 6 mois de prison et qui devrait payer une amende de 500 dollars, pour avoir été condamnée par procédure sommaire pour négligence criminelle dans la conduite d'un véhicule automobile verrait sa condamnation annulée automatiquement, deux années après la fin de sa peine, si elle n'avait pas commis d'autre crime.

Par contre, une personne mise en accusation pour le même motif et qui recevrait la même sanction, ou une sanction moindre, devrait attendre 5 années à compter de la fin de sa peine avant d'être admissible à l'annulation de sa condamnation et au pardon.

Cependant, l'une des questions les plus importantes à mon avis dans le rapport Ouimet—je parle des pages 409 et 410—est qu'en vertu de ces deux recommandations, dont la dernière se rapporte aux délits punissables, le Comité Ouimet a précisé que la période d'attente requise devait être exempte de tout crime.

Le bill C-5 n'exige pas que la période d'attente soit exempte de tout crime et, par conséquent, il appartiendrait à la Commission nationale des libérations conditionnelles de recommander le pardon, même si pendant cette période de 5 ans il y a des délits mineurs qui ont été commis et, je ne pense pas que cette situation soit inaccoutumé.

Toutefois, à mon avis, le plus important est qu'il y a une très grande difficulté à résoudre avant de pouvoir adopter cette recommandation d'annulation automatique d'une condamnation par procédure sommaire dans un délai de deux ans. L'adoption de la procédure

[*Texte*]

mended by the Ouimet Committee as automatic annulment following a crime-free period would involve the examination of over 100,000 individual cases in any particular year.

In the latest year for which statistics are available, that is 1967, which is the last I can get from DBS, there were 143,527 summary convictions for offences against federal law. By the way, if members of the Committee want to follow, I believe this written material has not been distributed. I am now dealing with material at the bottom of page 6 of my analysis.

Of those 143,527 summary convictions, 113,578 are shown as being for offences against the Criminal Code. To determine whether a person has been crime-free, you must first of all identify the person who has been convicted. And frankly I cannot think of any means that could be devised whereby you could identify 113,000 people per year, let alone determine whether the individuals had been crime-free. It must be recollected that in the case of an offence punished on summary conviction, the provisions for the compulsory taking of fingerprints are not applicable. The Identification of Criminals Act does not provide—we were into this earlier—for the taking of fingerprints in such cases as a compulsory measure. The result is that only a very small portion of the records of summary convictions are on file in the central repository maintained by the RCMP. As I say, I just honestly do not know how you would find but that these people had been convicted in the place. But supposing that it is my ignorance and not a real impossibility that stands in this way. What do you do then? If you could identify all the 113,000, to follow the Ouimet Committee's report you have to determine whether they have been crime-free for two years following their conviction. You cannot determine whether they have been crime-free without causing some sort of investigation.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, may I ask a question. Can you not assume that they are crime-free until proven to the contrary?

Mr. Hollies: Mr. Brewin, I do not think, with respect, sir, that this is a realistic assumption. I have before me a record—and I will not identify the person concerned though I must say I have small sympathy for him—who, between the years of 1940 and 1967 had a total of 35 convictions: some of them for by-laws, some of them for offences against the Criminal Code, some of them for offences against the Wartime Prices and Trade Board.

[*Interprétation*]

recommandée par le Comité Ouimet se rapportant à l'annulation automatique après une période exempte de tout délit nécessiterait l'étude de plus de 100,000 cas individuels au cours d'une année particulière.

En 1967, d'après les dernières données statistiques du Bureau fédéral de la statistique il y a eu 143,527 condamnations par procédure sommaire pour infractions aux lois fédérales. A propos, les membres du Comité peuvent suivre dans le texte, car ces documents écrits ont été distribués. Présentement, je traite des questions se trouvant au bas de la page 6 de mon analyse.

De ces 143,527 condamnations sommaires, 113,578 ont été prononcées pour infractions au Code criminel. Pour savoir si une personne n'a pas commis d'infraction, il faut d'abord identifier la personne déclarée coupable. Franchement je ne vois pas de moyen permettant d'identifier 113,000 personnes par an, si vous êtes pour déterminer si elles n'ont pas commis d'infraction. Nous devons nous souvenir que dans le cas d'une infraction punissable par condamnation sommaire, les dispositions relatives à la prise obligatoire des empreintes digitales ne sont pas applicables. La Loi sur l'identification des criminels ne prévoit pas la prise d'empreintes digitales dans de tels cas comme une mesure obligatoire. Il s'ensuit qu'une très petite partie des dossiers concernant les condamnations sommaires sont classés dans le répertoire des dossiers de la Gendarmerie Royale du Canada. Comme je l'ai dit, je ne sais vraiment pas comment vous pourrez découvrir que ces gens ont été condamnés. Supposons que j'ignore certains faits et qu'il y ait une telle possibilité. Que ferez-vous alors? Si vous pouviez identifier les 113,000 accusés conformément aux recommandations du Comité Ouimet, vous devriez déterminer s'ils n'ont pas commis d'infractions dans le délai de deux ans suivant leur condamnation, ce que vous ne pouvez pas faire sans entreprendre une sorte d'enquête.

M. Brewin: Monsieur le président, puis-je poser une question? Ne pourrait-on pas supposer qu'ils n'ont pas commis d'infractions jusqu'à preuve du contraire?

M. Hollies: Monsieur Brewin, je ne pense pas, en toute déférence, que votre supposition soit réaliste. J'ai devant moi le casier judiciaire d'une personne que je ne nommerai pas même si j'ai peu de sympathie pour elle, qui a été déclarée coupable 35 fois entre 1940 et 1967 pour infractions au Code criminel ou aux règlements de la Commission des prix et du commerce en temps de guerre. Elle a obtenu tous les genres de sanctions à partir d'une

[*Text*]

He got everything from a fine of $1 and costs to 18 months definite and 12 months indefinite. These are all summary convictions, sir. And while it may well be that for humanitarian reasons we would like to assume that a person, having been convicted, went and sinned no more, I do suggest, sir, that the rate of recidivism is rather against that assumption.

Mr. Brewin: If I may interject, I did not mean an absolute presumption that could not be rebutted by proving in fact that he was not crime-free. What I meant was the presumption that it operate in the absence of some evidence to the contrary. I cannot see anything so wrong in presuming that.

• 1155

Mr. Hollies: I take your point, sir. I do not suggest that there is anything wrong with that but I do suggest that the practical difficulty lies in determining whether there is evidence to the contrary, particularly with the mobility of people in Canada today. You have somebody who has a summary conviction of dangerous driving and he has been convicted in Halifax. First we will never know about it unless it is reported. Then, if it is reported that this man was convicted in 1970 of dangerous driving, unless we make no inquiries, the problem is to find out whether he has ever been convicted in any other jurisdiction in the interval. And I suggest, sir, that with 113,000 this is a monumental task.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, if I may insert a question here, would this problem not arise only in very limited circumstances? Is there any need for all this bookkeeping? The problem would arise only if the man were subsequently convicted or if some problem arose with respect to him, and only at that point would you have to search the records. You would not be doing this for 113,000 people but maybe for 3,000 or 4,000.

Mr. Hollies: Mr. MacGuigan, I was dealing with the precise recommendation in the Ouimet Committee Report which says it should be annulled if he has put in two years crime-free. I am saying that to adopt the Ouimet Committee Report directly, specifically and without amendment means that you have to determine in some fashion that the

[*Interpretation*]

amende de $1 et frais jusqu'à une peine de 18 mois définis et de 12 mois indéfinis. Il s'agissait entièrement de condamnations sommaires. Même si pour des raisons humanitaires, nous voudrions supposer qu'une personne qui a été déclarée coupable ne commet d'infractions, je ferais remarquer que le nombre de récidivistes est défavorable à une telle supposition.

M. Brewin: Permettez-moi de vous interrompre, je n'ai pas dit que cette supposition serait absolue et qu'elle ne serait pas sujette à révision s'il est prouvé qu'il a commis une infraction. Je voulais dire qu'on laisserait tomber cette supposition en l'absence de preuve du contraire. Je ne vois rien d'anormal dans une telle supposition.

M. Hollies: Je comprends ce que vous voulez dire, monsieur. Je ne prétends pas qu'il n'y ait rien d'anormal dans une telle supposition, mais je dis qu'il y a une difficulté sur le plan pratique à déterminer la preuve du contraire, particulièrement de nos jours où l'on se déplace beaucoup au Canada. Prenez le cas d'une personne qui a été condamnée par procédure sommaire pour conduite dangereuse au volant à Halifax. D'abord, nous ne saurions rien à ce sujet à moins qu'on nous communique les renseignements, puis si l'on nous déclare que cet homme a été condamné en 1970 pour conduite dangereuse au volant à moins que nous ne fassions pas enquête, le problème serait de découvrir s'il a été déclaré coupable ailleurs dans l'intervalle. Je pense que dans le cas de 113,000 personnes, il s'agit d'une tâche monumentale.

M. MacGuigan: Monsieur le président, si vous me permettez de poser une question: ce problème n'apparaîtrait-il pas que dans des cas très limités? Serait-il nécessaire de faire toutes ces vérifications? Le problème ne se poserait que si cet homme était déclaré coupable d'une infraction ultérieurement ou si l'on connaissait certaines difficultés à son sujet, et seulement dans ce cas devrait-on examiner les dossiers. Vous ne pourriez pas faire de telles enquêtes pour 113,000 personnes, mais probablement pour 3,000 ou 4,000.

M. Hollies: Monsieur MacGuigan, je traitais de la recommandation très précise contenue dans le rapport du Comité Ouimet préconisant l'annulation d'une condamnation sommaire après une période de deux ans exempte de délit. Je déclare que, pour adopter le rapport du Comité Ouimet intégralement et sans y apporter des modifications, signifie que vous

[*Texte*]

period has been crime-free, and I suggest to you, sir, that this is an impossibility.

Mr. MacGuigan: Yes, I must admit that.

Mr. Hollies: I was going to pass then to the proposition, the only alternative open in theory, although I am going to suggest not in practice, that there should be an automatic annulment regardless of whether or not he has been crime-free unless something comes to your attention. And that, with the greatest of respect, seems to me to be a proposition that entails quite a different philosophy from that which gave birth to this bill because the bill is intended, by its title, by its philosophy, to afford a measure of relief to those persons who are really and truly rehabilitated. It does not so far purport to relieve all persons, regardless of whether they are carrying on ciminal activities, from the consequences of their previous offences. This is not just a matter of being hard-nosed. If I may, I should like to quote extracts from a letter we have received—and again I would ask the Committee's indulgence as I do not think I should disclose the name—from the president of certain industries in a part of Canada that, shall we say, lies west of the Rocky Mountains.

The president wrote personally and he begins by saying:

> I disagree with your position on Bill C-5 to provide for the relief of convicted persons.

This rather hit us between the eyes and we expected that it was going to be a completely hard-nosed letter. He goes on:

> I believe that many of these people should get a break. However, I feel that many of them are hard-core types and that it would be in opposition to public policy to allow these people to foist themselves off as honest people.
>
> I believe that people who do reform completely should be helped but I do not think this bill is right. Specifically, I am worried about men convicted of embezzlement and fraud being free to apply for a job and having no worries that their records will be checked into. Many of these people are completely lacking in moral fibre, and to let them loose as it is is almost a crime. Where does an employer stand if he needs a responsible person for a position of trust? He cannot be sure of anybody.

[*Interprétation*]

devez déterminer d'une façon ou d'une autre si durant ce délai, la personne n'a pas commise d'infraction, et je pense messieurs que cette tâche est impossible à accomplir.

M. MacGuigan: Oui, je dois l'admettre.

M. Hollies: Je vais passer à la proposition, la seule solution possible en théorie, et pourtant pas sur le plan pratique, qu'il devrait y avoir une annulation automatique de la condamnation que la personne ait commis ou non un délit, à moins qu'on vous signale un fait précis. Cette proposition semble assez différente du principe à l'origine du Bill, car ce dernier est destiné par son titre et sa teneur, à faire bénéficier d'une certaine indulgence les personnes qui se sont vraiment réadaptées. On ne vise pas encore à faire bénéficier tout le monde de cette indulgence, qu'elles soient ou non des récidivistes à cause de leurs infractions précédentes. Il ne s'agit pas en fait d'être sévère. Si vous le permettez, j'aimerais citer les extraits d'une lettre que nous avons reçu—et je demanderais au comité de m'accorder son indulgence, car je ne pense pas que je devrais révéler le nom de l'auteur, il s'agit du président de certaines industries dans une région du Canada qui se trouve à l'ouest des Montagnes Rocheuses.

Le président a écrit cette lettre lui-même et il commence en disant:

> Je n'approuve pas votre position à l'égard du Bill C-5 préconisant le relèvement des personnes déclarées coupables d'infractions.

Cette déclaration nous frappa en plein visage et nous nous attendions à une lettre implacable. Il poursuit:

> Je pense que nous devrions donner une chance à plusieurs de ces criminels. Néanmoins, j'ai le sentiment que beaucoup d'entre eux sont des criminels endurcis et qu'on irait à l'encontre de la politique publique si l'on permettait à ces gens de se faire passer pour des personnes honnêtes.
>
> Je crois que les gens qui se sont amendés complètement méritent une certaine aide, mais, à mon avis le Bill n'est pas convenable. Plus précisément, je me préoccupe de ceux qui ont été déclarés coupables de détournement de fonds, de fraude et qui peuvent librement faire une demande d'emploi sans avoir à s'inquiéter de vérification de leur dossier. Bon nombre de ces personnes n'ont aucun sens moral et c'est presque un crime que de les laisser en liberté. Quelle sera la situation de l'employeur qui a besoin

[*Text*]

I repeat again that I am sure some criminal will have reformed, but how is anyone to know who has and who has not? I think the effect of this bill will be to legislate hiring practices to an undesirable extent.

• 1200

And he goes on about the difficulty his company would be in if it could not check into criminal records and he says:

I think the bill is wrong because it is not possible to distinguish between reformed persons and non-reformed persons.

In reply to that, I hope we were able to satisfy him. At least we had no further correspondence. We were able to point out that the bill did not envisage automatic expungement, cancellation, annulment, or destruction of records, and that there was nothing automatic about the bill, either in respect to summary conviction offences or indictable offences.

For the man who has rehabilitated himself through his own efforts, and who has lived a crime-free life, this means something, that is, to be able to go to an employer. The employer may well know of his record. It may be the very community where he has been convicted, but he says: "There is nothing automatic about this, I have earned my pardon." Then the employer, I suggest, as evidenced by this letter, is perhaps apt to hire him.

If you have an automatic scrubbing of records after two years, just in the absence of anything adverse coming to light, I suggest that the impact upon the people who have really rehabilitated themselves is detrimental to them.

If I may draw a parallel, sir, from military experience, the question of giving an honourable discharge has to be looked at very carefully, because if it was given to those who had been convicted of a number of offences, it lessened the value to everyone else who had had—I am sure you are aware of the phrase—20 years of undetected crime.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I think that if you come to the conclusion that there ought to be special provision made for people convicted of summary offences, it is not impossible by any means to draft provisions which will take into account all the considerations which you have outlined.

[*Interpretation*]

d'une personne sérieuse à placer dans un poste de confiance? Il ne peut avoir confiance en personne.

Je répète que je suis sûr que certains criminels se sont amendés, mais comment pouvons-nous le savoir? Je pense que les dispositions du bill nuieront aux méthodes de recrutement des employés.

Il poursuit en mentionnant les difficultés qu'il éprouverait s'il ne pouvait pas vérifier les dossiers judiciaires et il dit:

Je pense que le Bill n'est pas bon parce qu'il ne permet pas la distinction entre une personne qui s'est amendée et un récidiviste.

En donnant suite à sa lettre, j'espère que nous avons pu le satisfaire. En tout cas, il ne nous a pas écrit de nouveau. Nous avons été en mesure de lui signaler que le bill n'envisageait pas l'annulation ou la destruction automatique des casiers judiciaires et que les dispositions n'étaient pas applicables automatiquement pour les condamnations par procédure sommaire ou par voie de mise en accusation.

Pour l'homme qui, par ses propres moyens, s'est réadapté et qui a mené une vie irréprochable, il peut ainsi se présenter à un employeur et ce dernier peut être au courant de son casier judiciaire. Il peut se trouver dans la même collectivité où il a été condamné, mais il peut dire: «il n'y a rien d'automatique dans cette mesure, j'ai mérité mon pardon.» A ce moment-là, employeur, comme le prouve cette lettre, sera peut-être enclin à l'engager.

Si, après un délai de deux ans, il y a une annulation automatique des casiers judiciaires, simplement en l'absence d'infractions commises, je pense que cette mesure est au détriment des gens qui se sont vraiment amendés.

Si je peux établir un parallèle avec la vie militaire, la question d'octroyer une libération honorable doit être étudiée très attentivement, parce que, si elle était accordée à ceux qui avaient été coupables de diverses infractions, la valeur s'amoindrissait aux yeux de ceux qui avaient eu 20 ans de service irréprochable.

M. MacGuigan: Monsieur le président, je pense que si vous arrivez à la conclusion qu'il devrait y avoir une disposition particulière relative aux gens condamnés par procédure sommaire, il n'est nullement impossible de rédiger des dispositions qui tiendraient compte des considérations que vous avez signalées.

[*Texte*]

Mr. Gilbert: Mr. Hollies, are you stating that there should not be any distinction between an indictable and a summary offence?

Mr. Hollies: Not specifically.

Mr. Gilbert: This is with regard to the period of time a person must wait before he applies for a pardon.

Mr. Hollies: Mr. Gilbert, I am not suggesting at this stage that there should be any. However, the Solicitor General has indicated that perhaps, in fact in all probability, modifications will be necessary to this bill as we gain experience in its operation, if it goes through.

It may be that experience will show that there should be a lesser waiting period for people convicted summarily than for those convicted on indictment. What I have been addressing myself to mainly is that there should be no difference in the requirement for investigation. There should be no difference in the requirement that a pardon be granted, with all its consequences, so that there is something in evidence. No automatic...

The Chairman: In other words, Mr. Hollies, what you are saying is that you do not believe it should be automatic even for summary.

What do you think of the suggestion that you use the same machinery for investigation for summary as you do for indictable, but that you shorten the period to two years?

Mr. Hollies: This is what I was attempting to address myself to, Mr. Chairman. I was attempting to say to Mr. Gilbert—and I perhaps did not express myself clearly—that first of all the procedure, as you suggest, should be the same. Secondly, I am not in favour, at this time, of distinguishing between summary and indictable offences by shortening the waiting period for a summary conviction offence.

Mr. Gilbert: This is the major difference between the position of the Solicitor General and the Ouimet Committee report.

• 1205

Mr. Hollies: I would say it certainly is a difference, Mr. Gilbert. I think it is a judgment call, whether it is a major difference or a difference in a particular item. I am far from saying that it is not a departure in Bill C-5 from this recommendation.

[*Interprétation*]

M. Gilbert: Monsieur Hollies, voulez-vous dire qu'il ne devrait pas y avoir de distinction entre une condamnation par voie de mise en accusation et par procédure sommaire?

M. Hollies: Pas de façon précise.

M. Gilbert: En ce qui concerne le délai au cours duquel une personne doit attendre avant d'adresser une demande de pardon.

M. Hollies: Monsieur Gilbert, à ce stade, je ne dis pas qu'il devrait y en avoir une. Néanmoins le Solliciteur général a signalé que peut-être, de fait, il sera très probablement nécessaire d'apporter des modifications au bill à mesure que nous acquerrons de l'expérience en l'appliquant, s'il est adopté. L'expérience a peut-être prouvé que le délai dans le cas de gens, condamnés par procédure sommaire, devrait être plus court que pour ceux qui ont été déclarés coupables par voie de mise en accusation. Je veux surtout souligner qu'il ne devrait pas y avoir de différence en ce qui concerne la tenue d'une enquête et les conditions d'octroi d'un pardon et toutes les conséquences qui en découlent afin qu'il existe une preuve. Pas d'annulation automatique...

Le président: En d'autres termes monsieur Hollies, vous voulez dire que à votre avis, l'annulation ne devrait pas être automatique même dans le cas de condamnations sommaires. Que pensez-vous de la proposition préconisant l'emploi des mêmes procédures d'enquête dans le cas de condamnations sommaires comme lorsqu'il s'agit de mise en accusation, mais que le délai ne soit que de deux ans.

M. Hollies: Voilà ce que je tentais de souligner monsieur le président. J'essayais de démontrer à M. Gilbert,—il est possible que je ne me sois pas exprimé assez clairement,—que d'abord la procédure, comme vous la proposez, devrait être la même. Deuxièmement actuellement, je ne suis pas en faveur d'une distinction entre les cas de condamnations sommaires et de mise en accusation en écourtant le délai dans le premier cas.

M. Gilbert: Voilà la grande différence entre la position du Solliciteur général et le Comité Ouimet.

M. Hollies: Je dirais qu'il y a certainement une différence, monsieur Gilbert. Je pense qu'il s'agit d'une question de jugement. Je ne dis pas que le bill C-5 s'écarte de cette recommandation.

[*Text*]

The Chairman: Mr. Deakon. Is your question on these remarks?

Mr. Deakon: It is a question on some of the remarks that the witness has made, Mr. Chairman.

The Chairman: Perhaps it would be better if the witness finished this, and then questions could be asked.

Mr. Hollies: I am two-thirds of the way through, sir.

The Chairman: You will be first on the list.

Mr. Hollies: We could pass then to the Committee recommendation on indictable offences, and in particular to page 410, paragraphs 1 and 2, of the Ouimet Committee report.

The Ouimet Committee's recommendation as to the action to be taken on records resulting from conviction for indictable offences is preceded by some discussion, and that discussion, I submit, is important because the Committee points out and recognizes the necessity of taking care that recognition of rehabilitation is not granted prematurely, and for that reason it recommends that there should be a full hearing with the onus of proof placed on the applicant.

The Committee recommends that the hearing should be before the National Parole Board, as the National Parole Board would be better suited than would a court. It points out that the Parole Board already has the requisite field staff and experience and that there is a heavy work-load on the judiciary now, and it lacks the necessary resources that a judiciary does have for the assessment of the applicant. How does this compare with Bill C-5?

First of all, you will notice that a hearing is not required by Bill C-5. What is required is an application to the Solicitor General, automatically referred to the National Parole Board, and the National Parole Board causes inquiries to be carried out to the extent proper to ascertain what the bill requires them to find.

I put to the Committee that the abolition of the hearing is indeed in favour of the applicant. The Board is not infinitely divisible. It is operating by panels. But surely it is much more expeditious to have the matter dealt with by way of application than it is to require the applicant to come to some central point, or to have the Board travel to the boondocks, as the case may be. They would

[*Interpretation*]

Le président: Monsieur Deakon. Votre question a-t-elle trait à ces remarques?

M. Deakon: Ma question porte sur certaines remarques faites par le témoin, monsieur le président.

Le président: Il sera peut-être mieux que le témoin finisse d'exposer son point de vue, vous pourriez ensuite lui poser des questions.

M. Hollies: J'ai presque terminé, monsieur.

Le président: Votre nom sera le premier sur la liste.

M. Hollies: Nous pouvons donc passer à la recommandation du comité portant les délits punissables, et en particulier à la page 410 aux paragraphes 1 et 2 du rapport du comité Ouimet.

La recommandation du Comité se rapportant aux mesures à prendre dans le cas de casiers judiciaires relatifs à des condamnations pour délits punissables est précédée d'une étude, à mon avis—importante—parce que le Comité souligne et admet la nécessité de faire attention de ne pas reconnaître une réadaptation prématurément et pour cette raison il recommande qu'il y ait une audience, et le requérant devrait établir la preuve de sa réadaptation. Le Comité recommande qu'une telle audience devrait avoir lieu devant la Commission nationale des libérations conditionnelles qui serait plus apte à le faire qu'un tribunal. Il souligne que la Commission des libérations conditionnelles dispose déjà du personnel et de l'expérience voulue, et que le corps judiciaire a déjà une lourde charge de travail et qu'il lui manque les ressources nécessaires pour évaluer la réadaptation du requérant. Comment pouvez-vous comparer ces recommandations aux dispositions du bill C-5?

Vous remarquerez d'abord que le bill C-5 ne prévoit pas la tenue d'une audience, mais il exige qu'une demande soit adressée au solliciteur général et automatiquement transmise à la Commission nationale des libérations conditionnelles qui ordonne qu'une enquête soit entreprise et qu'on obtienne les renseignements à fournir conformément aux dispositions du bill.

La suppression de l'audience est en faveur du requérant. Il est certain que l'affaire serait réglée plus promptement si l'on adresse une demande que si ce requérant obligé de se rendre à un endroit donné ou si la Commission doit se déplacer, et qu'en fait, elle n'aurait plus le temps d'accomplir ses autres fonctions.

[*Texte*]

be travelling, I submit, so much that they would not have time to perform their other duties.

Mr. Brewin: Mr. Hollies, is there not something in the Bill of Rights about when your position is being disposed of?

Mr. Hollies: That is on a disposition of a criminal charge, Mr. Brewin, that no trial of a criminal offence shall be done in this fashion.

Mr. Brewin: I am just suggesting to you that the drafters of the Bill of Rights in this Parliament may have had the idea that a right to a hearing is a benefit for the person affected. This would apply to the Minister's determination of his rights just as well as to a series of court convictions, as I understand the Bill of Rights.

Mr. Hollies: Certainly, sir, I am subject to correction. I do not understand the Bill of Rights in that sense. Bill C-192 might eventually have a bearing on it, the restructuring of the Exchequer Court, but whether the exemptions provided for in Clause 28(6) of that Bill, which takes certain things out its ambit, would apply, I do not know. We are not on that Bill now.

I suggest the existence of Bill C-192 is designed to cover just the sort of thing you have in mind because it is not covered by the Bill of Rights. I am certain that members of the Committee are much more expert than I am on what is essentially a matter of construction of the Bill of Rights, but that is my view, sir.

Mr. Brewin: Thank you.

Mr. Hollies: I submit Bill C-5 carries out the basic intent of the Committee's recommendation that indictable offences should be dealt with by the National Parole Board. Again, the abolition of the requirement that the period must be crime-free means slightly more generous treatment is available to the applicant than would be the case under the Ouimet Committee report.

The Committee's specific recommendation appears at page 410 and reads as follows:

> The Committee, therefore, recommends:
> (a) that criminal records resulting from conviction for indictable offences be annulled after a successful hearing before the National Parole Board, the hearing to

[*Interprétation*]

M. Brewin: Monsieur Hollies n'y a-t-il pas dans la Déclaration des droits une disposition portant sur votre position?

M. Hollies: S'il s'agit d'une accusation pour délit criminel, monsieur Brewin et aucun procès d'un tel crime ne sera effectué de cette façon.

M. Brewin: Je veux vous signaler que les députés qui ont rédigé la Déclaration des droits pourraient avoir eu à l'esprit que le droit à une audience est à l'avantage de la personne intéressée. Cette situation s'appliquerait à la détermination des droits du ministre aussi bien qu'à une série de condamnations par un tribunal, si je comprends bien la Déclaration des droits.

M. Hollies: Certainement monsieur, je devrais rectifier mon opinion. Je ne comprends pas la Déclaration des droits de cette façon. Le Bill C-192, la restructuration de la Cour de l'Échiquier, pourrait finalement influencer cette question mais je ne sais pas si les exceptions prévues à l'article 28(6) du bill, qui, dans certains cas, limite sa portée, seraient applicables. Nous n'étudions pas ce bill présentement.

Je suppose que le Bill C-192 est destiné à régler ce genre de questions que vous avez à l'esprit parce qu'il ne relève pas de la Déclaration des droits. Je suis certain que les membres du Comité sont plus versés que moi sur la teneur de la Déclaration des droits, mais voilà mon opinion, monsieur.

M. Brewin: Merci.

M. Hollies: Je crois que le Bill C-5 renferme le but fondamental de la recommandation du Comité qui stipule que la Commission nationale des libérations conditionnelles devrait régler le cas des délis punissables. De nouveau l'abolition de la condition qu'aucune infraction ne devra être commise durant le délai prescrit indique que le requérant est traité un peu plus généreusement qu'il ne le serait en vertu du rapport du Comité Ouimet. La recommandation précise du Comité se trouve à la page 410 et elle est la suivante:

> Le comité recommande donc:
>
> Que les casiers judiciaires où sont consignés les condamnations pour délits punissables soient annulés après la tenue d'une audience appropriée devant la Commission nationale des libérations con-

[*Text*]

take place on application of the offender at any time following a crime-free period of five years from the end of sentence;

(b) that "end of sentence" be taken to mean the same for nullifying records resulting from conviction for indictable offences as for records resulting from summary conviction.

I stress again the particular meaning of "nullifying" as used by the Committee.

The Ouimet Committee made a recommendation regarding a certificate of good behaviour and a grant of pardon, and the portions of the Ouimet Report in point are the last two paragraphs at the bottom of page 410 and the first paragraph at the top of page 411.

The Ouimet Committee recommends certain action regarding the issuing of a certificate of good behaviour and the grant of a pardon, both of these in connection with indictable offences. In the discussion preceding this recommendation that they point out—this is under their heading of "employment"—on the one hand, the ex-offender has difficulty in finding employment; he needs to revive his self-respect and he needs to have a feeling of belonging to the community.

I spoke earlier of the dichotomy of considerations that must be present and that is, the needs of society and the needs of the offender which often do not march hand in hand. This, again, is recognized at this juncture by the Ouimet Committee which says, on the other hand:

> ...society must have the right to protect itself against the threat of recidivism.

An employer's reluctance, for example, to entrust funds to a former embezzler must be recognized.

Bill C-5, as you know, does not provide for two separate steps in the removal of stigma of conviction. It does not provide for a certificate of good behaviour to be issued by the Parole Board and then for a recommendation to be made to the Executive for the grant of a pardon.

Bill C-5 makes the pardon itself evidence of good behaviour and I suggest this completely does away with any requirement or desirability of a separate document to be issued by the National Parole Board. It also avoids the possibility of what, I suggest, would be an absurd situation whereby the National Parole

[*Interpretation*]

ditionnelles. L'audience devra avoir lieu lorsque l'ex-détenu en fait la demande après un délai de cinq ans exempt d'infraction et après l'expiration de la peine;

(b) Que l'expression «expiration de la peine» ait la même signification que dans le cas d'annulation des casiers judiciaires relatifs à des condamnations pour délits punissables comme dans le cas de dossiers résultant de condamnations sommaires.

Je souligne à nouveau la signification du terme «annulation» qu'utilise le Comité.

Le Comité Ouimet a fait une recommendation concernant un certificat de bonne conduite et l'octroi de pardon, qui apparaît dans les deux derniers paragraphes au bas de la page 410 et le premier paragraphe au haut de la page 411.

Le Comité recommande certaines mesures relatives à la délivrance de certificat de bonne conduite et l'octroi d'un pardon, en rapport à des délits punissables. Dans l'étude qui précède cette recommandation, il signale—sous la rubrique «emploi»—que l'ex-détenu a de la difficulté à trouver un emploi qu'il a besoin de recouvrer sa fierté et d'avoir le sentiment de faire partie de la société.

J'ai parlé précédemment des considérations partagées qui existent, à savoir les besoins de la société et ceux de l'ex-détenu qui souvent ne sont pas compatibles. Le Comité Ouimet reconnaît cette dualité et déclare:

> ...la société a le droit de se protéger contre tous les dangers que représentent les récidivistes.

On doit comprendre, par exemple, la répugnance d'un patron à confier des fonds à une personne qui a été condamnée pour détournement de fonds.

Comme vous le savez, le Bill C-5 ne prévoit pas des mesures distinctes permettant d'effacer la marque de la condamnation ni un certificat de bonne conduite que délivrerait la Commission nationale des libérations conditionnelles, et qu'ensuite une recommandation soit faite pour l'octroi d'un pardon.

Le Bill C-5 considère le pardon lui-même comme une preuve de bonne conduite et à mon avis cette mesure abolit complètement la nécessité d'un document distinct que délivrerait la Commission nationale des libérations conditionnelles. Il écarte également la possibilité d'une situation qui pourrait être, à mon

[*Texte*]

Board could conceivably issue a certificate of good behaviour only to have a pardon refused by the Governor in Council. Essentially, however, in the implementation of the basic philosophy there is no difference between Bill C-5 and the Ouimet Report on this point.

At the top of page 411 and in the two paragraphs following the recommendation, the Ouimet Committee deals among other things with the suggestion that the conviction should be deemed not to have taken place. They say basically what is needed is legislation that will enable the offender to get over the very first hurdle and that is being asked by his prospective employer, "Have you ever been convicted of a criminal offence?"

The Committee contemplated the legislation would provide for a certificate of good behaviour from the National Parole Board and a pardon, and the pardon would state that the conviction, and I quote:

> ...shall be deemed to have been vacated.

The Committee says the result would be that upon being questioned by the employer whether he had ever been convicted of a criminal offence, the applicant would be able to say, yes, but he had a certificate of good behaviour or, yes, but he held a pardon which vacated his conviction. The Ouimet Committee did not suggest in this discussion that the applicant for employment would be at liberty to deny he had ever been convicted.

• 1215

In the discussion following the recommendation the Committee dealt with a suggestion which apparently had been made to them that they should issue a certificate of rehabilitation and that that certificate should have the effect of deeming the conviction vacated.

The Committee gave three reasons for not accepting this alternative and two of them were these: the denial of the conviction would be "legally correct, but morally ambiguous", and the question could be rephrased in such a way as to induce an ex-offender to disclose a vacated conviction.

I will read the recommendation of the Committee so it may be examined in total:

> The Committee, therefore, recommends that a person, who has applied to the National Parole Board at any time after five crime-free years from the end of sentence for an indictable offence and who has satisfied the Parole Board after

[*Interprétation*]

avis—absurde—à savoir que la Commission nationale des libérations conditionnelles pourrait délivrer un certificat de bonne conduite et que le pardon serait refusé par le gouverneur en conseil. Néanmoins, dans l'application des principes fondamentaux, il y a pas de différence entre le Bill C-5 et le rapport du Comité Ouimet à cet égard.

Au haut de la page 411 et dans les deux paragraphes suivant la recommandation, le Comité Ouimet traite, entre autres, de la proposition suivante: on devrait faire comme si la condamnation n'avait été prononcée. Il déclare que fondamentalement, il faut une législation qui permettra à l'ex-détenu de franchir le premier obstacle, à savoir lorsque l'employeur éventuel lui demande «Avez-vous déjà été déclaré coupable d'une infraction prévue au Code criminel?»

Le Comité a considéré le fait que la législation stipulerait l'octroi d'un certificat de bonne conduite et un pardon par la Commission nationale des libérations conditionnelles et que par le pardon, la condamnation, et je cite:

> ... sera censée être effacée.

Le comité déclare qu'il en résulterait que lorsque l'employeur demanderait à l'ex-détenu s'il a déjà été déclaré coupable d'une infraction prévue au Code Criminel, le requérant pourrait répondre: «oui, mais on m'a accordé un certificat de bonne conduite ou un pardon qui efface ma condamnation.» Le Comité Ouimet n'a pas proposé que le candidat à un emploi serait libre de nier qu'il ait jamais été condamné.

Dans l'étude qui suit cette recommandation, le Comité commente la proposition qu'apparemment on lui a faite, à savoir qu'il devrait accorder un certificat de réadaptation qui stipulerait que la condamnation est censée être effacée.

Le comité a donné trois raisons pour son rejet de cette solution, et en voici deux: le fait de nier la condamnation serait légalement exact, mais moralement ambigu, et la question pourrait être exprimée de telle façon qu'un ex-détenu serait amené à révéler une condamnation annulée.

Je vais vous lire la recommandation du Comité afin qu'on puisse l'examiner dans son intégrité:

> Le Comité recommande qu'une personne qui en fait la demande à la Commission nationale des libérations conditionnelles après un délai de cinq ans sans nouvelle infraction, depuis l'expiration de la peine infligée pour un délit punissable,

[*Text*]

a full hearing that he has been of good behavior, be granted a certificate of good behavior;

that the National Parole Board issue this certificate and accompany it with a recommendation to the Executive that the holder is a proper person to be granted a pardon, which shall state that the conviction shall be deemed to have been vacated;

that in the case of indictable offences, the two above steps be taken in addition to nullifying the record;

Then they say the "end of sentence" should mean the same thing as they meant before.

Perhaps I might be allowed to add that the Ouimet Committee at the bottom of page 411 restates its opinion, "legislation cannot solve all the problems an ex-offender encounters in his efforts to find employment".

They conclude that what is needed is continuing public education to supplement legislative change. The same conclusion was reached by all those who were concerned with the drafting of Bill C-5 now before the Committee.

At page 412 the Committee very briefly discusses jurisdictional problems and this is an aspect which from time to time has concerned members of this Committee. In particular, they deal with the problems of provincial jurisdiction. On that score the Ouimet Committee points out, "many disabilities arising from a criminal record are under the jurisdiction of the provinces". They also point out there are many more convictions for provincial offences under provincial legislation than for those created by federal legislation.

Accordingly, the Committee recommends discussion between the federal government and the provinces "to consider the effect of our recommendations dealing with recognition of rehabilitation on matters under provincial control."

The Solicitor General said at a previous meeting of this Committee exactly that, that it was his hope and his expectation, given suitable legislation enacted by the Parliament of Canada, this would provide a moral and intellectual leadership to the provinces, and it was also his hope that such leadership would result in complementary provincial legislation because it is admitted on all hands that the Parliament of Canada cannot by legislation deal with all the needs of the rehabilitated ex-offender.

[*Interpretation*]

et qui a convaincu la Commission nationales des libérations conditionnelles à la suite d'une audience en bonne et due forme qui prouve qu'il s'est maintenu dans le droit chemin, reçoive un certificat de bonne conduite;

Que la Commission nationale des libérations conditionnelles délivre ce certificat ainsi qu'une recommandation adressée, au Conseil des Ministres attestant que le requérant est digne du pardon qu'il sollicite, pardon qui stipulera que la condamnation est censée être annulée;

Que dans le cas de délits punissables, les deux mesures précitées soient prises en plus de l'annulation du casier;

Puis il dit que l'expression «expiration de la peine» devrait avoir la même signification qu'auparavant.

Vous me permettrez peut-être d'ajouter qu'au bas de la page 411, le Comité Ouimet réaffirme son opinion, «il est impossible de résoudre par des mesures législatives tous les problèmes que rencontrent les ex-détenus en quête d'un emploi». Il conclut que la solution serait un programme permanent d'éducation du public qui servirait de complément aux modifications apportées à la loi. Tous ceux qui se sont occupés de la rédaction du Bill C-5 actuellement à l'étude devant le comité sont arrivés à la même conclusion.

A la page 412, le Comité discute très brièvement les problèmes de compétence qui en fait, occasionnellement a préoccupé les membres de ce Comité. Il traite en particulier de la question de la compétence provinciale. A ce sujet, le Comité Ouimet signale «que bien des incapacités légales dues au dossier judiciaire relève de la compétence des provinces». Il signale également qu'«il est évident que beaucoup plus de condamnations pour des infractions aux lois provinciales que pour des délits prévues dans les lois fédérales».

En conséquence, le Comité recommande que le fédéral et les provinces entament des pourparlers «au sujet des conséquences de nos recommendations relatives à la reconnaissance de la réadaptation dans les cas qui relèvent de la compétence des provinces.»

Le Solliciteur général a fait la même déclaration au cours d'une réunion précédente de votre comité, à savoir qu'il souhaitait et espérait qu'avec une législation appropriée adoptée par le Parlement du Canada, on inciterait moralement et intellectuellement les provinces et il en résulterait l'adoption d'une législation provinciale complémentaire car tout le monde admet que le Parlement du Canada ne peut pas par des mesures législatives résoudre tous les problèmes que rencontre l'ex-détenu réadapté.

[*Texte*]

On international travel, the obtaining of visas, the question of going from this country to take up employment elsewhere, the Committee points out—and I think it must be agreed that they are right—that Canadian law by itself cannot really facilitate this. I might say it is quite common for an applicant for a visa to be asked not only, "Have you ever been convicted of a criminal offence", but "Have you ever benefited under a pardon, an amnesty, an act of clemency", and there are some other phrases in there. So, until you have an international agreement on what constitutes rehabilitation and the effects that will flow from it, domestic legislation is quite ineffectual.

• 1220

Mr. Chairman, that completes my remarks for the time being.

The Chairman: Thank you, very much, Mr. Hollies, Mr. Deakon.

Mr. Deakon: Some of the queries I had, Mr. Chairman, have been answered, but I would like to make a comment regarding some of the statements made by the witness, particularly regarding the recommendations of the Ouimet Committee on summary conviction offences, where they are to be annulled after two crime-free years. I think the witness mentioned, Mr. Chairman, that there were difficulties arising in securing information as to whether there were further convictions during this period or whether it were crime-free.

From my experiences in courts in Toronto, I find that the Crown attornies prosecuting cases do not seem to have too much difficulty in waving record sheets around in the court rooms, and if they can obtain this information, I do not see any reason why anyone else cannot. That is one fact.

Another is that an accused, after advice from his counsel, shows reluctance to go into the witness box to state the facts of a certain issue, specifically because he is aware of the fact that the question of his previous record is going to come up to kill his credibility. Yet sometimes it would be beneficial to the courts to have the accused come in and state his facts of the matter in order that the person adjudicating the case have all the relative material so as to give a proper decision. But the accused is reluctant to do so because of his record sheet.

[*Interprétation*]

En ce qui concerne les voyages à l'étranger, l'obtention de visas en vue d'aller travailler dans un autre pays, le Comité souligne, et je pense que l'on doit admettre qu'il a raison, que la législation canadienne ne peut pas par elle-même résoudre cette difficulté. Je dois dire que lorsque une personne demande un visa, on lui pose habituellement les questions suivantes: «Avez-vous déjà été déclarée coupable d'une infraction prévue au Code criminel et avez-vous déjà bénéficié d'un pardon et ainsi de suite?» Par consquent, jusqu'à l'établissement d'un accord international au sujet de la réadaptation et les conséquences qui en découlent, la législation nationale n'est pas efficace dans ce domaine.

Monsieur le président, j'ai terminé pour l'instant.

Le président: Merci, monsieur Hollies. Monsieur Deakon.

M. Deakon: Monsieur le président, on a fourni des réponses à certaines des questions que j'avais à poser, mais je voudrais faire un commentaire au sujet de certaines déclarations du témoin, particulièrement en ce qui a trait aux recommandations du Comité Ouimet concernant les condamnations sommaires, après un délai de deux ans sans nouvelle infraction. Je crois que le témoin a mentionné, monsieur le président qu'il y avait des difficultés à recueillir des renseignements pour déterminer si l'ex-détenu avait encouru des condamnations durant cette période ou s'il n'avait commis aucune infraction. D'après mes expériences aux tribunaux de Toronto, je trouve que les avocats de la Couronne chargés d'exercer les poursuites ne semblent pas avoir de difficultés à se servir des extraits de casiers judiciaires au tribunal, et s'ils peuvent obtenir ces renseignements, il n'y a pas de raison que d'autres presonnes ne le puissent pas. Voilà donc un fait précis.

Un autre fait est qu'un accusé après avoir reçu des conseils de son avocat, montre une certaine réticence à se présenter à la bar des témoins pour relater les faits relatifs à une certaine question, surtout parce qu'il sait que la question de son casier judiciaire sera soulevée et la crédibilité de ses déclarations sera ainsi annihilée. Pourtant quelquefois il serait à l'avantage du tribunal que l'ex-détenu vienne exposer les faits concernant la question en cours afin que le juge ait toutes les preuves nécessaires en vue de prononcer une décision satisfaisante, mais l'ex-détenu ne tient pas à témoigner à cause de son casier judiciaire.

[*Text*]

Mr. Hollies: Mr. Deakon, I am far from disagreeing that the state of the law is unsatisfactory, particularly when a conviction, say under the breathalizer legislation, for refusing to take a breathalizer test can be put to somebody to impeach his credit when he is testifying on a murder case, but as I said in my presentation, the proper answer, to my mind, lies in a re-examination of the laws on evidence. The power vehicle I suggest is the Canada Evidence Act and then, of course, the evidence acts of the various provinces.

The question of rehabilitation of the ex-offender is, I suggest, really almost distinct from that problem, because that problem has so many ramifications. Whether an accused is going to take the stand in view of his record is really a very large question and not, in my submission, a question that can be suitably dealt with by Bill C-5.

The Chairman: Gentlemen, it is 12.25 p.m. Are there any further comments or questions? I think we have had a very full explanation of the comparative views of the Ouimet Report and this present Bill, so we will adjourn until Tuesday at 3.30 p.m. Mr. MacGuigan?

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, if you do not mind our taking a few more minutes, Mr. Gilbert and I could explain our amendments. I believe you were going to have us do this?

The Chairman: Oh, I am sorry. Yes. Who would like to go first?

Mr. MacGuigan: I have no objection to going first.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: All right.

The first amendment I was proposing, Mr. Chairman, is one which the Solicitor General himself said last week he would be prepared to accept and that is in Clause 4, subclause (2), the first line, to change the word "shall" to "may". While it is true that the words "proper inquiries"...

The Chairman: The Solicitor General would like to make a quick comment on that.

Mr. McIlraith: That is the same amendment proposed by Mr. Hogarth at one of the earlier meetings. It is the one I had reference to this morning when I said that I had possibly been in error. The Justice Department pointed out

[*Interpretation*]

M. Hollies: Monsieur Deakon, j'admets que certains aspects de la loi ne sont pas satisfaisants, mais comme je l'ai dit dans mon exposé, la révision des lois sur la preuve serait la bonne solution. L'instrument approprié dans ce domaine est la Loi sur la preuve au Canada et bien entendu, les lois semblables des différentes provinces.

La question de la réadaptation de l'ex-détenu est, à mon avis, presque distincte de ce problème parce que ce dernier a beaucoup de ramifications. Savoir si un ex-détenu acceptera de témoigner au tribunal compte tenu de son casier judiciaire est un sujet assez étendu et qui, je pense, peut être réglé d'une façon satisfaisante par le bill C-5.

Le président: Messieurs il est 12:25. Avez-vous d'autres commentaires à faire ou d'autres questions à poser? Je crois qu'on nous a expliqué en détail les recommandations du rapport Ouimet comparativement aux dispositions du bill actuel, nous allons donc lever la séance jusqu'à mardi prochain à 3:30. Monsieur MacGuigan?

M. MacGuigan: Monsieur le président, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, pourriez-vous nous accorder quelques minutes de plus, afin de permettre à M. Gilbert et à moi-même de fournir des explications au sujet de nos modifications. Je crois que vous alliez nous demander de le faire?

Le président: Oui, je m'excuse. Lequel d'entre vous veut commencer?

M. MacGuigan: Je veux bien commencer.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Très bien.

La première modification que je propose, monsieur le président et que le Solliciteur général a dit la semaine dernière qu'il serait prêt à accepter concerne le paragraphe (2) de l'article 4, à la première ligne, je changerais le mot «doit» par «suit». Même s'il est vrai que l'expression «une enquête suffisante»...

Le président: Monsieur le solliciteur général voudrait faire un bref commentaire sur cette question.

M. McIlraith: Il s'agit de la même modification proposée par M. Hogarth à l'une des réunions précédentes. Je l'ai mentionné ce matin lorsque j'ai dit que je m'étais peut-être trompé. Le ministère de la justice a signalé

[*Texte*]

a rather substantial matter about it. Perhaps for now I will leave aside the discussion of it, but I just wanted to identify it as the same one to which I made reference at the opening of this meeting this morning.

• 1225

Mr. MacGuigan: I am sorry, I did not understand that your remarks had reference to that. In any event that is what my amendment proposes—to change the word "shall" to "may".

The next amendment would be to Clause 6, subclause (2), at the top of page 4. There are two aspects of this. The first is to prevent the disclosure of records by any person, not only the federal officials who are banned from doing this by the words of the Bill as now proposed but also any other person who may have official custody of those records.

It is true that Clause 6, subclause (1), gives the Minister the right to order the surrender of control of judicial records, but I want to go beyond judicial records to any records which are in the hands of law enforcement agencies. The effect of my amendment, if I have drafted it in proper language, would be to forbid disclosure, not only to any servant or agent of the Government of Canada but also to any peace officers as defined in the Criminal Code of Canada. Therefore, this would include the peace officers in provincial and municipal police forces. I see no constitutional problem here. I believe we could not compel those people to segregate the records but I think that we would have no difficulty whatever constitutionally in forbidding them from disclosing the contents of those records to any other person.

I would also add, at the end of Clause 6, subclause (2), after the word "Canada", the words: "or such disclosure is made at the express request of the person whose conviction has been annulled or pardoned." I have "annulled or pardoned" but then I drafted my amendments after seeing Mr. Gilbert's so I used the phrase "annulled or pardoned". But that phrase is not material to my amendment but the effect of this would be to allow the person who had been convicted, himself to request the disclosure for some purpose which was material to him.

Now I would also add several subclauses to Clause 6. I would add a subclause 3, which is a somewhat lengthy one and which would

[*Interprétation*]

un aspect important de cette modification. Pour l'instant, je ne prolonerai pas la discussion, mais je voulais faire remarquer que je l'avais mentionné ce matin.

M. MacGuigan: Je m'excuse, je ne savais pas que vos remarques portaient sur cette modification. En tout cas, voilà ce que je propose dans mon amendement. A savoir changer le mot «doit» par «peut».

La modification suivante porte sur le paragraphe (2) de l'article 6 au haut de la page 4. Dans ce cas, il y a deux aspects à considérer, le premier a trait à l'introduction de la divulgation de casiers judiciaires par toute personne, non seulement les fonctionnaires du ministère à qui il est interdit de le faire en vertu des dispositions du présent bill, mais également toute autre personne pouvant officiellement détenir ces casiers judiciaires.

Il est vrai que le paragraphe (1) de l'article 6 autorise le ministre à ordonner la remise du contrôle des casiers judiciaires, mais je voudrais que cette disposition s'applique à tous les dossiers se trouvant en la possession de tout organisme chargé d'appliquer la loi. La portée de ma modification, si je l'ai rédigée dans un language juridique approprié, serait d'interdir la divulgation non seulement à tous fonctionnaires ou agents du gouvernement du Canada, mais également à tout agent de la paix comme le stipule le code criminel du Canada; Par conséquent, les agents de la paix des forces de police provinciales et municipales. Je ne vois ici aucun problème constitutionnel. Je crois que nous ne pourrions pas obliger ces personnes à ranger séparément ces dossiers, mais j'ai l'impression que constitutionnellement, nous n'aurions aucune difficulté à leur interdir de divulger le contenu de ces casiers judiciaires à qui que ce soit.

J'ajouterais également à la fin de l'article 6, au paragraphe (2), après le mot «Canada», la phrase: «ou qu'une telle divulgation soit faite à la demande de la personne dont la condamnation a été annulée ou a fait l'objet d'un pardon.»

Le texte de ma modification comprend les mots «a été annulé ou a fait l'objet de pardon», mais je l'ai rédigé après avoir vu les amendements de M. Gilbert, mais cette phrase n'est pas essentielle à ma modification et son effet serait de permettre à la personne qui a été condamnée de demander elle-même la divulgation de son casier judiciaire à des fins qui seraient importantes pour elle.

J'ajouterais également plusieurs paragraphes à l'article 6. J'ajouterais un paragraphe (3), qui serait plutôt long et qui aurait pour

[*Text*]

have the effect of forbidding any person or firm which is in the business of collecting information about other people from passing this information on to their clients after a certain period of time, two years in the case of an offence punishable upon summary conviction and five years in the case of an offence punishable of an indictable offence. I do not think I will go into the wording of that but its purpose is to cut down the amount of disclosure which can take place from nonofficial sources. The purpose of my first amendment to subclause (2) was to cut down disclosure of criminal records by what I might call official persons, peace officers and others. The purpose of this subclause is still further to restrict that.

Of course, I do not think we can go as far as some of our discussions latterly would suggest, to forbid people from looking up newspapers themselves or spreading it around by word of mouth. This kind of thing is bound to continue on a small scale. But I think we can prevent businesses which are supplying information from supplying that kind of information.

I would add a further subclause which would go in the other direction and give the Minister the power to provide information in certain cases. I think I will read this one because it is shorter and perhaps more easily understood if I read it. It is as follows: Notwithstanding anything in this act, a person who is the employer or prospective employer of any person whose duties involve or shall involve the instruction or supervision of children may inquire of the Minister as to whether such employee or prospective employee has been convicted of any offence against a child, and the Minister may disclose any information in relation to such offence as he deems to be necessary under the circumstances.

If there is a feeling that there should be a similar provision with regard to an employer who has a job which requires special security, such as the handling of funds, I would be prepared to move such an amendment as well.

The third subclause which I would add to Clause 6 would merely provide that:

> (3) Any breach of the duties imposed by this clause shall constitute an offence punishable upon summary conviction.

• 1230

Of course, there is a catch-all provision in the Criminal Code, Section 107, which covers

[*Interpretation*]

effet d'interdir à toute personne ou société s'occupant de recueillir des renseignements au sujet de d'autres personnes de les communiquer à leurs clients après un certain délai, deux ans dans le cas d'une condamnation sommaire et 5 ans dans le cas d'une condamnation pour délit punissable. Je ne pense pas que j'insisterai maintenant sur le libellé de l'amendement, mais il serait destiné à restreindre les divulgations provenant de sources privées, et non officielles. Ma première modification au paragraphe 2 était de restreindre la divulgation des casiers judiciaires par ce que je pourrais appeler des mandataires du gouvernement notamment les agents de la paix et les autres.

Bien entendu, je ne crois pas que nous puissions aller aussi loin que nous avons été dans nos discussions à savoir interdir aux gens de consulter les journaux eux-mêmes ou de communiquer les renseignements de bouche à oreille. Il est certain que ce genre d'activité va continuer à une échelle réduite, mais je crois que nous pouvons empêcher les sociétés concernées de fournir ce genre de renseignements.

J'ajouterais un autre paragraphe qui aurait une portée inverse et donnerait au ministre l'autorisation de fournir ces renseignements dans certaines circonstances. Je vais lire cette modification parce quelle est plus courte et qu'elle peut être comprise beaucoup mieux, si je la lis, la voici: Nonobstant toute autre disposition de la présente loi une personne qui est l'employeur actuel ou éventuel d'un individu dont les fonctions comportent ou doivent comporter l'enseignement à des enfants ou leur surveillance pour demander au ministre si cet employé actuel ou éventuel a été déclaré coupable d'une infraction contre un enfant, et le ministre peut divulguer tout renseignement relatif à cette infraction s'il juge nécessaire de divulguer dans les circonstances.

Si vous avez le sentiment qu'il devrait y avoir une disposition similaire en ce qui concerne un employeur qui doit nommer à un poste exigeant des mesures de sécurité particulières comme la gestion de fonds, je serais prêt à présenter également une telle modification.

Le troisième paragraphe que je voudrais ajouter à l'article 6 se lirait comme suit:

> (3) toute violation des prescriptions du présent article constitue une infraction punissable par une condamnation sommaire.

Bien sûr, il existe une provision générale dans le Code criminel, à l'article 107, qui

[*Texte*]

this, but it provides for an indictable offence and, on reflection, it seemed to me it was sufficient to make such an offence punishable upon summary conviction. Therefore, I have added this penalty subclause.

I also suggest the addition of a new Clause 8. I have approached it in terms of merely revising the amendment which the Minister had suggested and I have added to that. I have used his words for most of the amendment, but I have added words which would make this amendment apply not only to employment by the Government of Canada, but also to employment by any employer.

It seems to me, Mr. Chairman, and it might be useful to state at this point that many members of this Committee—whether or not it is the majority, we will determine next week—believe there must be two changes made in this Bill. One, to recognize the difference between summary offences and indictable offences, and the other to make the Bill apply to all situations of employment under federal jurisdiction. I think these would be the two most important changes which would be sought to the Bill as it now stands. Some formula must be adopted and the one I have suggested would add to the amendment already proposed by the Minister the words "or for or relating to any business, trade or enterprise over which Parliament has jurisdiction". Perhaps I should read the whole amendment.

That Bill C-5 be amended
(a) by adding, immediately after Clause 7, the following heading and clause:

GENERAL

Forms of application for employment or enrolment

8. No application form for or relating to employment in any department as defined in section 2 of the *Financial Administration Act* or by any Crown corporation as defined in Part VIII of that Act, or for or relating to enrolment in the Canadian Forces, or for or relating to any business trade or enterprise over which Parliament has jurisdiction shall contain any question that by its terms requires the applicant to disclose a conviction in respect of which he has been granted a pardon that has not been revoked.

[*Interprétation*]

traite déjà de ce problème, mais il est question d'un délit punissable, et il m'a semblé qu'il suffisait de rendre une infraction punissable par une condamnation sommaire. C'est pourquoi j'ai ajouté ce paragraphe.

J'ai aussi songé à l'addition d'un nouvel article, l'article 8 qui serait une façon de modifier l'amendement proposé par le ministre. Je lui ai emprunté une bonne partie de son énoncé mais j'ai ajouté quelques mots qui rendent cet amendement applicable non seulement aux employeurs du gouvernement du Canada, mais aussi à tout autre employeur.

Je pourrais peut-être ajouter ici monsieur le président qu'un grand nombre de membres du comité croit qu'on devrait apporter deux modifications à ce bill: l'une pour reconnaître la différence entre un délit punissable par voie de mise en accusation et par procédure sommaire, et l'autre pour s'assurer que le bill s'applique à toute forme d'emploi relevant de l'autorité fédérale. A mon avis, ce sont les deux principaux amendements qu'on pourrait apporter au bill actuel. Je croyais qu'on pourrait ajouter à la modification déjà présentée par le ministre les mots «relative à un commerce ou une entreprise commerciale relevant de la compétence du parlement». Je devrais peut-être lire tout l'amendement.

Que le bill C-5 soit modifié (a) en insérant, immédiatement après l'article 7 la rubrique et l'article suivants:

Dispositions générales

Formules de demandes d'emploi ou d'enrôlement

8. Aucune formule de demande d'emploi ou relative à l'emploi dans un ministère ou département, selon la définition qu'en donne l'article 2 de la Loi sur l'administration financière, ou dans une corporation de la couronne, selon la définition qu'en donne la Partie VIII de cette loi, ni aucune formule de demande d'enrôlement ou relative à l'enrôlement dans les forces canadiennes, ni aucune formule de demande relative à un commerce ou une entreprise commerciale relevant de la compétence du Parlement, ne doit contenir de questions qui, par sa teneur, exige que le requérant révèle une condamnation qui a été radiée ou qui a fait l'objet d'un pardon qui n'a pas été révoqué, selon le cas.

[*Text*]

If we were to make an exception in the earlier Clause 6 with respect to employment where there were special security requirements then, of course, that would apply as well to Clause 8 or, of course, that could be put in Clause 8 rather than in Clause 2. I am not so much concerned about what exceptions may be made as I am about establishing the basic principle that the protections which we deem a person who has been convicted and whom we judge to be worthy of being relieved of that burden should be protected with regard to employment as well as with regard to other aspects of this Bill.

Mr. McIlraith: Could I ask one question just for clarification? I take it your point in Clause 8 is to merely extend the proposed amendment. By the way, it did not originate with me, it was Mr. Tolmie's first amendment.

Mr. MacGuigan: Oh, I am sorry. Your name was on the version that I received.

Mr. McIlraith: But in any event, the point you are seeking here is to make the thrust of that clause applicable to all persons over whom the federal authority has jurisdiction, that is you are not attempting to put in anything here that would trench into provincial jurisdiction.

Mr. MacGuigan: No, no. I would hope that subsequently in negotiations with the provinces you could persuade them to adopt similar legislation.

Mr. McIlraith: Yes, but your proposal does not envisage just making legislation, it goes beyond that.

Mr. MacGuigan: By no means, it would include railways and other media of transportation, and other areas of federal jurisdiction.

Mr. McIlraith: Thank you very much.

Mr. MacGuigan: That is really all I have to say considering the lateness of the hour, Mr. Chairman.

The Chairman: Thanks very much. Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, Mr. Brewin wants to precede me because he cannot return this afternoon and I am glad to cooperate with him.

The Chairman: I think your proposal is self-explanatory.

[*Interpretation*]

S'il faut prévoir une exception à l'article 6 précédent ayant trait à l'emploi où il est question de la sécurité, cette mesure s'appliquerait également à l'article 8 ou pourrait figurer à l'article 8 plutôt qu'à l'article 2. Je ne me préoccupe pas trop des exceptions, je veux surtout établir le principe de base selon lequel une personne qui aurait déjà été condamnée et à qui on aurait accordé le pardon, devrait être protégée lorsqu'elle est en train de se chercher un emploi.

M. McIlraith: J'aimerais vous demander une question afin d'éclaircir la situation. L'amendement proposé relatif à l'article 8 ne vise qu'à étendre la portée de cet article. Ce n'est pas moi qui l'ai proposé au début, mais M. Tolmie.

M. MacGuigan: Excusez-moi. Votre nom figurait sur la copie qu'on m'a remise.

M. McIlraith: Essentiellement, vous voulez que cet article s'applique à toute personne dont l'emploi relève de la compétence fédérale, cependant il n'y a rien qui puisse s'appliquer à l'autorité provinciale.

M. MacGuigan: Non. J'espère que par la suite on pourrait essayer de convaincre les provinces d'adopter des lois semblables.

M. McIlraith: Oui, mais votre proposition n'envisage pas seulement l'adoption d'une loi, elle va plus loin.

M. MacGuigan: Non, elle inclurait simplement les sociétés de chemin de fer et autres moyens de transport et toutes les branches d'industrie relevant de la compétence fédérale.

M. McIlraith: Merci.

M. MacGuigan: Étant donné que le temps passe rapidement, j'ai terminé monsieur le président.

Le président: Je vous remercie. Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Monsieur le président, M. Brewin désire parler avant moi parce qu'il ne pourra pas revenir cet après-midi, et je suis heureux de lui céder ma place.

Le président: Je pense que votre proposition s'explique d'elle-même.

[*Texte*]

Mr. Brewin: Yes, but I have another proposal to make as well as the one that is self-explanatory.

The Chairman: Yes, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I asked my colleague, Mr. Gilbert, to let me speak first because I have another meeting at 3.30 p.m. and I will be unable to be here at that hour if you are going to resume then.

The one that you say is self-explanatory merely arose out of a discussion we had at the last meeting and I want to say to the members of the Committee and the Minister I am not wedded to that particular form of pardon, I just put that as an example. I think it is useful to have it because the form of pardon is important.

• 1235

We discussed last time the fact that the form of pardon now being used would not carry out the purpose of the whole series of recitals of convictions and would probably frighten a prospective employer more than it would do anything else.

However, Mr. Chairman, I do want to give notice because I cannot give more now, that I have another amendment I want to produce which I will try to explain. It arises out of the very comprehensive report that Mr. Hollies has made on the difference between the Bill and the Ouimet Commission Report. The Ouimet Commission Report says that in matters where the Natirnal Parole Board is considering an application "there shall be a hearing". The Bill provides that they shall make inquiries. I feel very strongly, I know I may not get agreement from some who are active in this field, that there is a very important distinction between these two. I do not accede to the proposition that a hearing, the right to appear and be heard, is not an important right. It is a right, in my view, that is implicit if not explicit in the Bill of Rights and I could spend a long time saying why the right to a hearing, in my judgment, is important in dealing with these matters.

Therefore, I would propose an amendment to Clause 4(4) on page 3 of the Bill which would read as follows: after the words

> "(4) Upon completion of its inquiries", the following words should be added: "shall conduct a hearing if the applicant so desires, and"

I do not want to elaborate on this argument now. I think it is one of substance because I believe the right to a hearing involves the right to have an explanation of the substance

[*Interprétation*]

M. Brewin: Oui, mais j'ai une autre proposition à présenter.

Le président: Oui, monsieur Brewin.

M. Brewin: J'ai demandé à mon collègue, monsieur Gilbert, de me céder sa place parce que je dois assister à une autre réunion à 15:30 et je ne pourrai pas revenir cet après-midi.

La première proposition fait suite à la discussion que nous avons eue lors de la dernière réunion, et j'en profite pour dire aux membres du comité et au ministre que je ne suis pas particulièrement en faveur de cette forme de pardon, je ne fais que présenter un exemple que j'estime utile parce que la forme du pardon est importante.

Lors de la dernière réunion, nous avons convenu que la forme du pardon ne devrait pas comprendre toute la série des fautes commises, ce qui ferait sans doute peur à un employeur éventuel.

Cependant monsieur le président, je désire vous faire part que je suis en train de préparer un autre amendement que j'essaierai de vous expliquer. Cet amendement m'a été suggéré par le rapport très complet qu'a préparé M. Hollies sur la différence entre les dispositions du bill et les recommendations du rapport du Comité Ouimet. D'après le Comité, il devrait avoir une audience lorsque la Commission nationale des libérations conditionnelles est en train d'étudier une demande. Le bill prévoit qu'elle devrait faire une enquête. Même si un expert dans ce domaine pourrait ne pas être de mon avis, je suis fermement convaincu qu'il existe une distinction très importante entre les deux réalités. Je ne peux admettre que le droit de comparaître et d'être entendu n'est pas un droit important. A mon avis, ce droit découle directement de la déclaration des droits, et je pourrais prendre beaucoup de temps pour vous expliquer pourquoi le droit d'être entendu est important dans ces circonstances.

C'est pourquoi, je propose un amendement à l'article 4 à la page 3 du bill qui se lit comme suit: après les mots

> «A la fin de son enquête», on pourrait ajouter les mots suivants: «La Commission doit tenir une audience si le requérant le désire, et»...

Je ne voudrais pas discuter plus longtemps de la nécessité de cet amendement. Je pense que essentiellement, le droit à la tenue d'une audience découle du droit d'avoir des explica-

[*Text*]

of what these inquiries lead to and what is being dealt with. I know the National Parole Board in dealing with its other applications does not find this advisable or necessary, but with very great respect, it is my view that this right to a hearing is extremely important if full justice is to be done and to appear to have been done to the person concerned.

The Chairman: Mr. Brewin, I have one comment for your consideration. If a person applies and a pardon is granted then, of course, there is no question of the party wanting a right of hearing. It has been suggested by other sources that there should be a right of appeal if, for example, you apply for a pardon and it is denied, then you should have the right for a hearing to find out why it was denied. If this is along your thinking, perhaps something could be considered on this basis by Mr. Hollies and the Department.

Mr. Brewin: I would be glad to have any form of my suggestion considered. I would like to have the hearing before the National Parole Board because I have great respect for that Board and I would like to know, if I were the one concerned, how they operated. I would rather have that than an appeal to some federal court we are going to set up or a purely administrative appeal to a group of people who are not experts and whose tendency would be, I think, to accept the decision of the Parole Board without much question.

I am still not sure whether your suggestion would meet my point.

The Chairman: I do not want to delay this, but what I meant was if you applied and your pardon was granted, then there would be no problem. The problem would only arise if you applied and you think for some reason you did not get justice, would not a right of appeal to the Board satisfy your problem there?

Mr. Brewin: Right of appeal to the Board?

The Chairman: Yes, to the Board, the one who denied it in the first place. However, this could be worked out.

• 1240

Mr. Brewin: It could be worked out. If the hearing were at a later stage I think it might serve the purposes I have in mind. I just want to be sure that at some stage the person has the right to appear and hear what the case against him is, and answer it. It may be administratively impossible to do this for the many hundreds and thousands of people who

[*Interpretation*]

tions sur la portée et les objectifs de ces enquêtes. Je sais que la Commission nationale des libérations conditionnelles lorsqu'elle s'occupe des autres demandes, ne croit pas que cette mesure soit nécessaire, mais je reste persuader qu'il est de toute première importance de reconnatîre que la personne concernée a le droit de se faire entendre.

Le président: Monsieur Brewin, j'aimerais ajouter un commentaire. Si une personne demande et obtient un pardon, il n'est pas question alors qu'elle désire être entendue. D'autres personnes ont suggéré qu'il devrait y exister une loi d'appel lorsque une demande de pardon est refusée, par exemple, afin que l'intéressé sache les raisons de ce refus. Voilà le genre de droit dont vous parlez, peut-être que M. Hollies et le ministère pourraient étudier la question.

M. Brewin: Je serais heureux qu'on étudie ma proposition d'une manière ou d'une autre. J'aimerais que la Commission nationale de libérations conditionnelles accorde cette audience parce que je sais que la Commission fait de l'excellent travail, et j'aimerais que l'intéressé le sache. J'aimerais mieux qu'il en soit ainsi plutôt que de créer une sorte de tribunal fédéral qui fonctionnerait sur une base purement administrative, qui serait composé d'experts qui auraient tendance à accepter sans discussion la décision prise par la Commission.

Je me demande si vous comprenez parfaitement mon point de vue.

Le président: Je voulais dire que si une personne demande son pardon et l'obtient, il n'y a pas de problème du tout mais lorsque une personne demande un pardon et qu'elle ne le reçoit pas pour une raison ou pour une autre, n'y aura-t-il pas lieu d'instituer un droit d'appel auprès de la Commission.

M. Brewin: Un droit d'appel auprès de la Commission?

Le président: Oui, puisque la Commission lui a refusé le pardon. Toutefois il faudrait y penser.

M. Brewin: Oui. Si l'audience avait lieu à une étape ultérieure, je pense que cette mesure serait conforme à mes objectifs. Je veux m'assurer qu'à un certain moment, l'intéressé ait le droit de comparaître pour savoir ce qu'il en est. Peut-être que du point de vue administratif, il est impossible de donner suite aux demandes de milliers et de milliers

[*Texte*]

apply for parole who were incarcerated in various cases. This would be at the option of the person seeking this remedy. In most cases he would be perfectly happy not to have a hearing, I would think, but where he wants it I believe it is an essential right.

The Chairman: Thank you, Mr. Brewin. Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I will be very brief with regard to my amendments. The substance of my amendments is to have Bill C-5 comply with the recommendations set forth in the Ouimet Commission, more particularly to set forth the difference between the indictable and the summary offences and that is why the first amendment to the Bill is on page 2, which reads as follows:

> That Bill C-5 amended by adding immediately preceding the heading "Application for Pardon" on page 2 the following heading
>
> "Part I
>
> Indictable Offences"

Then the next amendment deals with the effect of that:

> "(2) This part shall apply only to indictable offences"

My other amendment has in it the wording with regard to the results of a conviction and reads as follows:

> "Of a conviction *which has been annulled or* in respect of which a pardon has been granted, *as the case may be.*

We have had a discussion, Mr. Chairman, with regard to the difference between pardon and annullment. The Ouimet Commission speaks of annullment and the effects of it while Bill C-5 speaks of a pardon and pardon in the sense of forgivenesss. There may be some confusion with regard to the two words and I am prepared at this stage, possibly to delete the word "annulled" and to follow through with the word "pardoned" so that no confusion may arise. I direct that to Mr. Hollies' thinking on it.

If that is so, it really goes to my main amendment which is Part II and which sets forth the summary conviction offences. I have picked up the wording from the Ouimet Commission Report and have set it into a new Clause 7 of the Bill whereby I would say that the summary conviction shall be "annulled", but I would be prepared to agree that the word be "pardoned", after a lapse of two years.

Mr. Hollies: Mr. Gilbert, with the permission of the Chairman perhaps I could ask a question for clarification.

[*Interprétation*]

de personnes qui auraient été condamnées pour diverses raisons. Ce serait laisser au choix de la personne qui en ferait la demande. Dans la plupart des cas, il ne préférerait ne pas être entendu, et je pense qu'il devrait l'être s'il le désire.

Le président: Merci, monsieur Brewin. Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Monsieur le président, je soumettrai rapidement mes amendements. En substance, je désire que le Bill C-5 donne suite aux recommandations du Comité Ouimet plus précisément qu'il établisse les différences entre les délits punissables par voie de mise en accusation et par procédure sommaire, et voilà le but de mon premier amendement qui se lit comme suit:

> Que le bill C-5 soit modifié par l'insertion, immédiatement après la rubrique «Demande de Pardon», à la page 2, de la rubrique suivante:
>
> Partie I
>
> Actes Criminels

En conséquence, l'amendement suivant est libellé ainsi:

> «(2) La présente Partie ne s'applique qu'aux actes criminels.»

Les autres amendements portent sur les résultats d'une condamnation et se lisent comme suit:

> «d'une condamnation *qui a été radiée ou* à l'égard de laquelle un pardon a été accordé, *selon le cas.*

Nous avons discuté, monsieur le président, de la différence entre le pardon et l'annulation de la condamnation. Le Comité Ouimet parle de l'annulation et de ses effets tandis que le bill C-5 mentionne un pardon. Les deux mots pourraient peut-être porter à confusion, et je proposerais peut-être de faire disparaître le mot «radiée» et de le remplacer par le mot «pardonnée» pour éviter cette confusion. J'espère que M. Hollies réfléchira à cette question.

A la Partie II, il s'agit des infractions punissables par procédure sommaire. J'ai pris le libellé du rapport de la Commission Ouimet et je l'ai inséré dans un nouvel article 7 où j'affirme que ces infractions punissables seront «radiées» mais je suis prêt à admettre que le mot «pardonnées» serait plus approprié après une période de deux ans.

M. Hollies: Monsieur Gilbert, avec la permission du président, j'aimerais vous demander des précisions à ce sujet.

[*Text*]

Mr. Gilbert: Yes.

Mr. Hollies: Was the omission of the word "crime-free" as contained in the Ouimet Commission Report deliberate? Did you want that deleted from your amendment? The Ouimet Commission Report says, "cancellation after two crime-free years," and the word "crime-free" does not appear in your amendment. I wondered whether that was a deliberate omission or not?

Mr. Gilbert: No, that was not deliberate, Mr. Hollies.

Mr. Hollies: I see.

Mr. Gilbert: The next amendment would be by adding immediately after Clause 8 a new section, Part III, which is called "Recognition of Rehabilitation." I set forth the consequences with regard to what the pardon would mean and again it complies with the Ouimet Commission Report.

In view of the amendments by Mr. MacGuigan, I think there will be some change and that is why it is necessary to consult with Mr. Hollies and the Minister with regard to this new Part III, "Recognition of Rehabilitation." I think in substance those are my amendments.

Mr. McIlraith: Could I clarify one point on the amendment where you set out the consequence of the part, and, particularly where you have reference to the cross-examining of the witness in any proceeding?

I take it it was not your intention to take away the rights that the accused have in these criminal courts. Rather your concern is to protect a formerly convicted person from being embarrassed.

• 1245

Mr. Gilbert: That is right.

Mr. McIlraith: You have no intention by this of taking away the rights of accused people to defend themselves on this point. I am referring to the long one, the new Clause 8.

Mr. Gilbert: Yes.

Mr. McIlraith: The new Clause 8 where you come down to (b). There are some technical points there that seem to take away the rights of accused persons to defend themselves.

Mr. Gilbert: Maybe we can stretch that.

[*Interpretation*]

M. Gilbert: Oui.

M. Hollies: Avez-vous omis délibérément le mot «période exempte de crime» que contenait le rapport du Comité Ouimet? Vouliez-vous supprimer cette expression de votre amendement? Le rapport du Comité Ouimet mentionne: «annulation après une période de deux ans exempte de crime» et l'expression «exempte de crime» n'apparaît pas dans votre amendement. S'agit-il d'une omission délibérée.

M. Gilbert: Non, monsieur Hollies.

M. Hollies: Ça va.

M. Gilbert: L'amendement suivant s'ajouterait immédiatement après l'article 8, il s'agit de la Partie III intitulée «Reconnaissance de la Réhabilitation». J'énumère les conséquences du pardon et je m'en tiens encore au rapport du Comité Ouimet.

Après avoir pris connaissance des amendements proposés par M. MacGuigan, j'estime qu'il y aura des modifications apportées au bill, et c'est pourquoi il est nécessaire de consulter M. Hollies et le ministre au sujet de cette Partie III. Voilà en quoi consistent mes amendements.

M. McIlraith: J'aimerais à préciser un point de l'amendement où vous énumérez les conséquences du pardon et surtout lorsque vous parlez du contre-interrogatoire d'un témoin lors d'une procédure.

Je présume que vous n'aviez pas l'intention d'enlever les droits qu'ont les accusés dans les tribunaux. Vous voulez plutôt protéger une personne qui aurait été condamnée auparavant.

M. Gilbert: C'est exact.

M. McIlraith: Cependant, vous n'avez pas l'intention d'enlever les droits aux accusés de se défendre eux-mêmes. Je parle ici du nouvel article 8.

M. Gilbert: En effet.

M. McIlraith: Au sujet du paragraphe (b) du nouvel article 8, je remarque quelques points techniques qui sembleraient mettre en cause les droits des accusés de se défendre eux-mêmes.

M. Gilbert: Nous pourrions peut-être les faire disparaître.

[*Texte*]

Mr. McIlraith: That is not your intention. Your intention is rather to give more rights to persons who have criminal records.

Mr. Gilbert: You are right, Mr. McIlraith. I have always thought that the Crown certainly could take care of themselves.

Mr. McIlraith: It is not the Crown, it is the accused.

The Chairman: In view of this, Mr. Gilbert, it would be most helpful if you could sit with Mr. Hollies on this particular subclause.

Mr. Gilbert: Yes, I will be happy to do so, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much and we will meet again next Tuesday at 3.30.

[*Interprétation*]

M. McIlraith: Ce n'était pas votre intention. Vous vouliez plutôt accorder plus de droits aux personnes qui ont un dossier criminel.

M. Gilbert: C'est vrai, monsieur McIlraith. J'ai toujours pensé que le gouvernement pourrait s'en occuper.

M. McIlraith: Il n'est pas question du gouvernement, mais de l'accusé.

Le président: Je pense, monsieur Gilbert, qu'il serait très utile de discuter de ce paragraphe avec M. Hollies.

M. Gilbert: Je serai certainement heureux de le faire, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie. Nous nous réunirons de nouveau mardi prochain à 3:30 h.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

Government Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE

HOUSE OF COMMONS

Second Session
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la
vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE
ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT
DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET
TÉMOIGNAGES

LIBRARY
JUN 17 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

No. 24

TUESDAY, APRIL 28, 1970

LE MARDI 28 AVRIL 1970

Respecting

Estimates 1970-71, Department of Justice.

Concernant le

Budget des dépenses 1970-1971, ministère de la Justice.

Including

ELEVENTH REPORT TO THE HOUSE

Y compris le

ONZIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE

Appearing

Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Hon. John N. Turner

Comparaît

Ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

WITNESS—TÉMOIN

(See Minutes of Proceedings) *(Voir Procès-verbal)*

21938—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

Vice-Chairman M. Paul M. Gervais *Vice-président*

and Messrs. et MM.

Alexander,
[1] Blair,
Brewin,
Deakon,
[2] Douglas (*Assiniboia*),
Forget,
Fortin,
Gibson,
Gilbert,
MacEwan,
MacGuigan,
McCleave,
McQuaid,
Murphy,
Schumacher,
[3] Smith (*Saint-Jean*),
Sullivan,
Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

Pursuant to S.O. 65(4)(b)—

[1] Replaced Mr. Cantin on April 28, 1970.

[2] Replaced Mr. Chappell on April 28, 1970.

[3] Replaced Mr. Robinson on April 28, 1970.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement—

[1] Remplace M. Cantin le 28 avril 1970.

[2] Remplace M. Chappell le 28 avril 1970.

[3] Remplace M. Robinson le 28 avril 1970.

REPORT TO THE HOUSE

WEDNESDAY, May 6, 1970

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

Pursuant to its Order of Reference of Wednesday, February 18, 1970, your Committee has considered the following item listed in the Estimates for 1970-71:

Vote 1 relating to the Department of Justice.

Your Committee commends this item to the House.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 24*) is tabled.

Respectfully submitted,

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le MERCREDI 6 mai 1970

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 18 février 1970, le Comité a examiné le poste suivant énuméré au Budget des dépenses de 1970-1971:

le crédit n° 1 relatif au ministère de la Justice.

Le Comité recommande ce poste à l'approbation de la Chambre.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 24*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
DONALD R. TOLMIE,
Chairman.

21938—1½

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, April 28, 1970
(35)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3.40 p.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Blair, Brewin, Deakon, Douglas (*Assiniboia*), Gibson, Gilbert, MacEwan, MacGuigan, McCleave, Murphy, Smith (*Saint-Jean*), Sullivan, Tolmie—(13).

Also present: Mr. Jerome, M.P.

Appearing: The Honourable John N. Turner, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses: From the Department of Justice: Messrs. D. S. Maxwell, Q.C., Deputy Minister and Deputy Attorney General; R. Bédard, Q.C., Associate Deputy Minister; D. H. Christie, Q.C., Assistant Deputy Attorney General; S. Samuels, Q.C., Assistant Deputy Minister; J. W. Ryan, Director of the Legislation Section; H. T. Cocks, Director of Finance and Administration; W. S. Regan, Director of Personnel Administration.

The Committee proceeded to the consideration of the following item listed in the Estimates 1970-71, relating to the Department of Justice:

Vote 1—Justice—Program expenditures, the grants listed in the Estimates, etc. .....$9,655,000.

The Chairman introduced the Minister, who made a statement pertaining to the breathalyzer provisions in the omnibus Criminal Law Amendment bill.

Mr. McCleave commented on the Minister's statement.

The Minister introduced officials of his Department.

It was agreed that the Minister's statement regarding the activities of the Department of Justice be considered as having been read (*see Evidence*).

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 28 avril 1970
(35)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit cet après-midi à 3h 40. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Blair, Brewin, Deakon, Douglas (*Assiniboia*), Gibson, Gilbert, MacEwan, MacGuigan, McCleave, Murphy, Smith (*Saint-Jean*), Sullivan, Tolmie—(13).

Autre député présent: M. Jerome.

Comparaît: L'honorable John N. Turner, ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

Témoins: du ministère de la Justice: MM. D. S. Maxwell, C.R., sous-ministre et procureur général adjoint du Canada; R. Bédard, C.R., sous-ministre associé; D. H. Christie, C.R., sous-procureur général adjoint; S. Samuels, C.R., sous-ministre adjoint; J. W. Ryan, directeur de la section de la législation; H. T. Cocks, directeur des finances et de l'administration; W. S. Regan, directeur de l'administration et du personnel.

Le Comité procède à l'étude du crédit suivant mentionné dans le Budget des dépenses de 1970-1971, qui a trait au ministère de la Justice:

Crédit 1[er]—Justice—dépenses du programme, subventions inscrites au Budget, etc. .....$9,655,000.

Le président présente le ministre qui fait une déclaration concernant les dispositions du Bill omnibus pour amender le code criminel sur l'ivressomètre.

M. McCleave fait quelques commentaires sur la déclaration du ministre.

Le ministre présente les fonctionnaires de son ministère.

Il est convenu de considérer comme lu (*Voir témoignages*) la déclaration du ministre concernant les activités du ministère de la Justice.

The Minister was examined.

The witnesses answered questions.

Vote 1 carried.

At 5.30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le ministre répond aux questions des députés.

Les témoins sont interrogés par les députés.

Le crédit 1er est adopté.

A 5h 30, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Texte*]

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, April 28, 1970

• 1537

The Chairman: Gentlemen, we do not have a quorum, but we can begin discussion of the Estimates. We have the Minister of Justice before the Committee on his Estimates and at the outset the Minister would like to make some remarks concerning the breathalizer test. Mr. Turner?

Hon. J. N. Turner (Minister of Justice): I wish to thank you, Mr. Chairman. On Wednesday, April 8, in the House of Commons I rose on a question of personal privilege, or grievance, to say that I rejected the contention of my friend, Mr. McCleave, the member for Halifax-East Hants and I denied I had in any way misled this Committee as to the proclamation of the breathalizer law.

I think the effect of what Mr. McCleave said was that I led the Standing Committee of Justice and Legal Affairs to believe that none of the breathalizer provisions in the omnibus criminal law amendment bill would be brought into force unless all were brought into force simultaneously. I said in the House that I did no such thing and what actually transpired is quite to the contrary and that I proposed to deal with this matter in detail before this Standing Committee.

In order to clarify the matter and hopefully to set right any confusion I may have left in the minds of members, with the courtesy of the Committee, I would just like to refer to the record of these proceedings of the Committee.

The key provision relating to the giving to the accused of a sample of his breath is subparagraph (i) of paragraph (c) of subsection (1) of Section 224A, which appears at page 36 of the Criminal Law Amendment Act, 1968-69.

This subparagraph provides for the offering to an accused of a specimen of his breath in an approved container and, if a request is made by an accused, providing to him such a specimen.

Obviously I am not going to get into the substance of this matter because the question of whether the proclamation of the breathalizer provisions without the proclamation of

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 28 avril 1970

Le président: Messieurs, même si nous ne sommes pas en nombre, nous pouvons commencer l'étude des crédits. Le ministre de la Justice est parmi nous aujourd'hui et il aimerait débuter par quelques remarques au sujet du test de l'ivressomètre. Monsieur Turner.

Hon. J. N. Turner (ministre de la Justice): Merci, monsieur le président. Le mercredi 8 avril, en Chambre, je me suis expliqué sur un fait personnel, et j'ai dit que je rejetais l'affirmation de mon ami le député de Halifax-Est Hants, M. McCleave et j'ai nié avoir tenu des propos qui puissent permettre au Comité de se méprendre quant à la proclamation de la loi de l'ivressomètre.

Je crois que M. McCleave a dit en substance que j'avais fait croire au Comité permanent de la justice et des questions juridiques qu'aucune des dispositions concernant l'ivressomètre contenues dans le bill omnibus visant à modifier le Code criminel n'entrerait en vigueur à moins que tous n'entrent en vigueur simultanément. J'ai dit à la Chambre que je n'avais rien dit de semblable mais tout le contraire, et que j'avais l'intention de traiter de cette question en détail devant ce Comité.

Afin de préciser la question et d'éliminer toute confusion qui pourrait subsister dans l'esprit des députés, je me permettrais, avec votre approbation, de me reporter au compte rendu des délibérations du Comité.

La disposition clé visant à fournir au prévenu un échantillon de son haleine est contenu au sous-alinéa (i) de l'alinéa (c), paragraphe (1) de l'article 224A qui se trouve à la page 36 de la Loi de 1968-1969 modifiant le Droit pénal.

Ce sous-alinéa prévoit qu'on peut offrir à un prévenu un échantillon de son haleine dans un contenant approuvé s'il en fait la demande.

Je ne traiterai pas de la question en détail, car la Cour suprême du Canada étudie la question de savoir si la proclamation des dispositions concernant l'ivressomètre en exclu-

[*Text*]

this subsection is valid or not is a matter before the Supreme Court of Canada, and I am leaving that substance alone. I am just dealing purely with the procedural matter of what transpired by way of informing this Committee of the technique of proclamation.

On March 18, 1969 I appeared as a witness before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs when Bill C-150, which became the Criminal Law Amendment Act, 1968-69, was being given clause by clause consideration. Paragraph (c) of subsection (1) of Section 224A was reached at page 458 of the *Minutes of Proceedings and Evidence* of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs for that date. It is referred to as proposed Section 224A, subsection (1), paragraph (c). I mention this last point because technically it is not of course a section, but a paragraph. This nontechnical reference to provisions in the Bill appears elsewhere as I will indicate in a moment. In other words, when we deal with various paragraphs and subparagraphs we often fall into a looseness of language of calling them sections.

After some discussion of Section 224A subsection (1), paragraph (c) the honorable member for New Westminster, Mr. Hogarth interjected at page 459 and said:

> MR. HOGARTH: Just a moment, Mr. Chairman. Mr. Turner, surely we are going to get this nonsense out of here about giving a sample of breath to the accused, are we not? This is in (c) (i).

Now the honorable member was, of course referring to subparagraph (i), paragraph (c) of subsection 1 of Section 224A, which I mentioned a moment ago. This is what I said in reply:

> MR. TURNER (OTTAWA-CARLETON): I will say this to you, Mr. Hogarth. You and I have talked privately about this. At the moment there is no fool proof sample procedure available. I will give an undertaking to the Committee that we will not proclaim this section until we have one available, but we think we ought to have it. We ought to have the section ready if we can get a proper sample procedure approved.

The honorable member for New Westminster then made this observation.

> MR. HOGARTH: Unfortunately sir, if you hold this section...

[*Interpretation*]

sion de la proclamation de ce paragraphe est valide ou non. Je ne discute que des questions de procédure et j'informe le Comité au sujet des procédures de la proclamation.

Le 18 mars 1969, j'ai témoigné devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques lors de l'étude article par article du Bill C-150 qui est devenu par la suite la loi de 1968-69 modifiant le droit pénal. On étudiait à ce moment l'alinéa (c) du paragraphe (1) de l'article 224A qu'on peut trouver à la page 458 des Procès-verbaux et Témoignages du Comité permanent de la justice et des questions juridiques à cette même date. On y fait mention de l'alinéa (c) du paragraphe (1) de l'article 224A. Je mentionne ce point parce que du point de vue technique, il ne s'agit pas d'un article mais d'un alinéa. Une telle référence non exacte au point de vue technique concernant des dispositions du bill apparaît plus loin, comme je l'indiquerai dans un moment. En d'autres termes, quand nous traitons de différents alinéas et sous-alinéas, nous faisons souvent des erreurs en les appelant des articles.

Après quelques discussions au sujet de l'alinéa (c) du paragraphe (1) de l'article 224A, le député de New Westminster, monsieur Hogarth, dit ce qui suit à la page 459 des Procès-verbaux et Témoignages:

> M. HOGARTH: Un instant, monsieur le président. Monsieur Turner, nous allons sûrement faire disparaître le paragraphe (c) (i) où il est question de donner un échantillon de son haleine à l'accusé, ce qui n'a aucun sens, n'est-ce pas?

Le député faisait allusion au sous-alinéa (i) de l'alinéa (c) du paragraphe (1) de l'article 224 dont je vous ai parlé il y a un moment.

Voilà ce que je lui ai répondu:

> M. TURNER (OTTAWA-CARLETON): Voici, monsieur Hogarth. Nous en avons déjà parlé. Actuellement, il n'y a pas moyen de conserver un échantillon de façon absolument sûre pendant longtemps, mais nous n'adopterons pas cet article avant que ce moyen existe. Dès que nous disposerons d'un procédé de conservation des échantillons, nous adopterons cet article.

Le député de New Westminster a fait remarquer ensuite ce qui suit:

> M. HOGARTH: (Toutefois, monsieur, cet article...

[*Texte*]

Mr. Chairman, this reference to "section" of course relates back to subparagraph (i).

> ...if you hold this section in the bill you get into trouble with your technician's certification over on page 39 because he has to say that the accused requested a specimen. There is a definite conflict there, in any event, which I will point out in a moment.

And I replied:

> Mr. Turner (Ottawa-Carleton): We are satisfied that we can proclaim this in such a way that it will isolate the giving a sample provision sufficiently from the certificate as not to complicate it. We have already contemplated this.

The technician's certificate which the honorable member for New Westminister was referring to is the analyst's certificate whereby *prima facie* evidence can be adduced that a person had in excess of .08 per cent alcohol in his blood. I want to emphasize to the Committee that I indicated to this Committee that we intended to isolate the giving of a sample provision to an accused for the reasons indicated.

I also want to make references to pages 465 and 466 of the Minutes of this Committee, *Minutes of Proceedings and Evidence*, of the same date. At the bottom of page 465, the Chairman of the Committee asked this question:

> Shall proposed Section 224A (1) (c) (i) carry?

Which was followed by this exchange between myself and the honorable member for New Westminster.

> Mr. Hogarth: Mr. Chairman, we should not carry it now. This is a promulgation clause. This is not going to be promulgated now.
>
> Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No, I have just said to the Committee that we are not going to promulgate the sample section until we have a sample that works.
>
> Mr. Hogarth: And that is this proposed Section 224A (1) (c) (i).
>
> Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes. We can let the Committee see it, but I give the undertaking that it is a proclamation clause.

[*Interprétation*]

Monsieur le président, il s'agit ici du sous-alinéa (i) et non de l'article.

> ...soulèvera une difficulté en ce qui concerne le certificat de l'analyste, à la page 39, car il doit dire que l'accusé a demandé un échantillon. Il y a ici une contradiction que je vais vous indiquer dans un instant.

J'ai répondu ensuite:

> M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous sommes convaincus que nous pouvons proclamer la loi de telle façon qu'elle fera une distinction entre la disposition relative au prélèvement des échantillons et celle qui a trait à la délivrance du certificat. Nous avons déjà envisagé cette mesure.

Le député de New Westminster faisait allusion au certificat de l'analyste qui est en sorte un commencement de preuves qu'une personne compte plus de 0.8 p. 100 d'alcool dans le sang. Je tiens également à souligner au Comité que j'ai bien fait comprendre lors de mon témoignage devant le même Comité que nous avions l'invention de séparer la disposition qui prévoit de donner un échantillon de son haleine au prévenu pour les raisons indiquées.

Je désire me reporter aux pages 465 et 466 des Procès-verbaux et Témoignages du même Comité pour la date indiquée plus haut. Au bas de la page 465, le président du Comité pose la question suivante:

> Le sous-alinéa (1) de l'alinéa (c) du paragraphe (i) de l'article 224A est-il adopté?

La discussion s'est ensuite engagée entre le député de New Westminster et moi-même

> M. Hogarth: Monsieur le président, nous ne devrions pas l'adopter maintenant. Il s'agit d'un article de promulgation, et nous n'allons pas faire la promulgation maintenant?
>
> M. Turner (Ottawa-Carleton): Non, nous n'allons pas promulguer cet article concernant la remise d'un échantillon aussi longtemps que nous ne disposons pas d'un échantillon de meilleure qualité.
>
> M. Hogarth: Il s'agit du sous-alinéa (i) de l'alinéa (c) du paragraphe (1) de l'article 224A.
>
> M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui. Nous pouvons le soumettre au Comité, mais je vous garantis qu'il s'agit d'un article de promulgation.

[*Text*]

MR. HOGARTH: That suits me, except that I am somewhat concerned as to what effect it might have on the other parts of this...

MR. TURNER (OTTAWA-CARLETON): We have foreseen that problem, Mr. Hogarth.

Clause 16, proposed Section 224A (1) (c) (i), (ii), and (iii) agreed to.

That is the end of the quote from the proceedings.

I might say, Mr. Chairman that the provisions providing an accused with a sample of his breath were included in the legislation because at the time it was originally prepared it was believed on the basis of evidence adduced before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs in 1966 that there was a suitable container which could be approved for these purposes. It was subsequently ascertained that while work is going forward to produce such a container it has been not successful to date. The provisions were left in the Bill in order that the government might be in a position to make the giving to an accused of a sample of his breath on request a legal requirement immediately upon a suitable container coming into existence. By leaving the provision in the Bill this can be accomplished by a proclamation. Removing the provision of the Bill would have required a further Act of Parliament to make the giving of this sample a legal requirement.

I might add, Mr. Chairman, that on March 28, 1969 the above-mentioned evidence which I gave on March 18, was distributed to all members of Parliament and the debate at the report stage of Bill C-150 did not get underway until over two weeks later namely on April 16, 1969. In other words, the publication of the proceedings of this Committee had been in the hands of members two weeks before the report stage began.

On Monday April 6, the honorable member for Halifax-East Hants stated in the House of Commons:

> Most or all the members of the Justice and Legal Affairs Committee took that exchange to mean that the minister would not proclaim the entire .08 package of the law until the approved container was found. I have been re-enforced in that view by talking to hon. members, who have given me this opinion privately.

[*Interpretation*]

M. HOGARTH: C'est parfait, mais je me demande quel effet il pourrait avoir sur d'autres parties du...

M. TURNER (OTTAWA-CARLETON): Nous avons prévu ce problème, monsieur Hogarth.

Les sous-alinéas (i), (ii), et (iii) de l'alinéa (c) du paragraphe (1) de l'article 224A proposé de l'article 16 sont adoptés.

Voici la fin de la citation des Procès-verbaux et Témoignages.

Je pourrais dire, monsieur le président, que les dispositions qui prévoient qu'un prévenu pouvait obtenir l'échantillon de son haleine faisaient partie du bill, car à l'époque où il a été rédigé, on croyait à la suite de preuves fournies devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques en 1966 qu'il existait un contenant qui pourrait servir à de telles fins. Par la suite, il a été révélé que malgré les travaux à ce sujet, on n'a pas encore pu fabriquer un tel contenant. Les dispositions ont été laissées dans le bill afin que le gouvernement puisse permettre à un prévenu d'obtenir un échantillon de son haleine sur demande, ce qui constitue une demande tout à fait admissible dès qu'on aura trouvé un contenant approprié. Si on laisse cette disposition dans le bill, on peut procéder par promulgation. Cependant si nous voulions éliminer cette disposition du bill, le parlement devrait décréter une autre loi à cet égard afin que le fait de donner au prévenu un échantillon de son haleine soit une demande justifiable.

Je peux ajouter, monsieur le président, que le 28 mars 1969, on a distribué à tous les députés le texte que j'ai prononcé le 18 mars, et le débat lors du rapport en Chambre du Bill-650 n'a eu lieu que deux semaines plus tard, le 16 avril 1969. En d'autres mots, les députés possédaient les Procès-verbaux et Témoignages de ce Comité deux semaines avant le rapport en Chambre.

Le lundi 6 avril, le député d'Halifax-Est Hants a dit en Chambre ce qui suit:

> La plupart ou tous les membres du Comité de la justice et des questions juridiques que je connais pensaient que ce dialogue signifiait que le ministre ne promulguerait pas les dispositions relatives à la teneur de .08 p. 100 d'alcool aussi longtemps qu'un contenant satisfaisant ne serait pas trouvé. J'ai été confirmé dans cette opinion par des conversations privées avec des députés.

[*Texte*]

Now in support of this statement, the honorable member, Mr. McCleave, made reference to further evidence given by me on the same date as that mentioned above. This appears at page 5564 of *Hansard* for Monday of this week and I want to quote it:

> When the matter of the approved container for the breathalyzer section of the Code was dealt with—and this is what we are dealing with here, the removal from proclamation of three parts of the amendments to the Criminal Code which deal with this very essential right of an accused—a question was asked by the hon. member for Timiskaming (Mr. Peters) of the Minister of Justice (Mr. Turner) on March 18, 1969, with respect to the proclamation. This is when the matter was before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs. The following exchange is reported at page 476 of Minutes of Proceedings and Evidence No. 11 of that committee:

This is Mr. McCleave speaking and now he quotes from the Committee Report, at page 476.

> Mr. Turner (Ottawa-Carleton): ... We do not have a suitable container yet developed... That is the problem that Mr. Hogarth was talking about and that is why we have to delay the proclamation.
>
> Mr. Peters: Well, Mr. Chairman, how can you approve it when you have not decided on one.
>
> Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is right. Until we find one we will not proclaim it.

Now, Mr. Chairman if hon. members will look at page 476 of those *Minutes of Proceedings and Evidence* they will see that I made those statements with specific reference to approved containers. This appears at the same page, 476 and I quote:

> On Clause 16—proposed Section 224A, Subsection (6) (b)—approved container.

Mr. Chairman, what I have just read indicates Section 224A subsection (6) paragraph (b) defined approved container as one approved as suitable by order of the Attorney General of Canada in which to give an accused a sample of his breath. The reference to Section 224A, subsection (6), paragraph (b) in the Minutes is immediately followed by this exchange between the honorable member for Timiskaming and me. Now I am quoting from the proceedings again, Mr. Chairman.

[*Interprétation*]

L'honorable M. McCleave a appuyé cette affirmation et s'est reporté à une autre preuve que j'avais donnée à cette date. Elle se trouve à la page 5564 du *hansard* de lundi dernier, et je cite l'extrait:

> Lorsque la question d'un contenant satisfaisant aux fins de l'article de la loi relatif au test de l'ivressomètre a été examiné—ce dont nous parlons en ce moment—le fait de ne pas promulguer trois parties des amendements au Code Criminel qui traite de ce droit fondamental d'un accusé—le représentant de Timiskaming (M. Peters) a posé une question au ministre de la justice (M. Turner) le 18 mars 1969 au sujet de la promulgation. C'était au moment où le Comité permanent de la justice et des question au ministre de la Justice (M. tion. A la page 476 du fascicule nº 11 des Procès-verbaux et Témoignages de ce Comité, on rélève ce qui suit:

Le texte précédent est de M. McCleave qui cite maintenant le compte rendu officiel du Comité à la page 476.

> M. Turner (Ottawa-Carleton): ... Nous n'avons pas encore de contenant qui fasse l'affaire... voilà le problème dont parlait tout à l'heure M. Hogarth, et c'est pourquoi on a retardé la promulgation.
>
> M. Peters: Monsieur le président, comment allez-vous approuver un contenant si vous n'en avons pas encore trouvé un.
>
> M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est juste, aussi longtemps que nous n'en trouverons pas un nous ne pourrons le promulguer.

Si les députés veulent se reporter à la page 476 des Procès-verbaux et Témoignages du 18 mars 1969, ils remarqueront que j'ai fait ces déclarations au sujet des contenants approuvés. Je cite:

> A l'article 16—alinéa (b) du paragraphe 6 de l'article 224A—«contenant approuvé».

Monsieur le président, il s'agit d'un contenant approuvé par le Procureur général du Canada et dans lequel on peut donner au prévenu un échantillon de son haleine. Suivent ensuite des discussions entre le député de Timiskaming et moi-même et je cite dans les Procès-verbaux et Témoignages:

[*Text*]

MR. PETERS: Could I ask whether the Minister is contemplating using the balloon as in the American system?

MR. TURNER (OTTAWA-CARLETON): For approved container?

MR. PETERS: Yes.

MR. TURNER (OTTAWA-CARLETON): The Attorney General of Canada will have to approve some container as suitable. We do not have a suitable container yet developed. What happened of course was that testimony was given to this Committee last year or the year before that there was a suitable container which has turned out to be inaccurate evidence. That is the problem that Mr. Hogarth was talking about and that is why we have to delay the proclamation.

MR. PETERS: Well, Mr. Chairman, how can you approve it when you have not decided on one.

MR. TURNER (OTTAWA-CARLETON): That is right. Until we find one we will not proclaim it.

Mr. Chairman, I submit that the correct order of the proceedings before your Standing Committee shows that the intended delay in promulgation of the drinking and driving provisions of Bill C-150 related specifically to those provisions concerned with giving an accused a sample of his breath in an approved container.

I apologize for this long statement, but I wanted to clarify the record.

The Chairman: Mr. McCleave?

Mr. McCleave: Mr. Chairman, first I want to thank the Minister for advising me privately as well as publicly that he would be raising the matter this afternoon. I think a word he used in his first or second sentence probably sums it up as well as anything, that is, the word "confused". I honestly believed, and I think a good number of other members of the Committee believed, that the whole package dealing with the breathalizer would not be proclaimed until a suitable container had been found.

Perhaps it is fair to say that a large part of this confusion arose over the use of one word "section" at one moment in the proceedings of the Committee. I am not going to involve other colleagues with whom I have discussed this matter. I think it is fair to say that for lawyers who are supposed to deal sometimes

[*Interpretation*]

M. PETERS: Le ministre envisage-t-il l'utilisation d'un ballon comme aux États-Unis?

M. TURNER (OTTAWA-CARLETON): Pour le contenant approuvé?

M. PETERS: Oui.

M. TURNER (OTTAWA-CARLETON): Il faudra bien que le Procureur général du Canada approuve un contenant qui soit approprié. Nous n'avons pas encore de contenant satisfaisant. Ce qui s'est passé, c'est que l'anée dernière ou l'année précédente on avait dit au Comité qu'il existait un bon contenant, mais il semble que ce n'était pas le cas. Voilà le problème dont parlait tout à l'heure M. Hogarth. C'est pourquoi on a retardé la promulgation.

M. PETERS: Monsieur le président, comment allez-vous approuver ce contenant si vous en n'avez pas encore trouvé.

M. TURNER (OTTAWA-CARLETON): C'est juste. Aussi longtemps que nous n'en trouverons pas un, nous ne pourrons le promulguer.

Monsieur le président, je prétends que l'ordre des délibérations devant votre Comité indique que le délai prévu dans la promulgation des dispositions concernant la conduite en état d'ivresse dans le Bill C-150 se rapporte précisément aux dispositions qui prévoient qu'on peut donner au prévenu un échantillon de son haleine dans un contenant approuvé.

Je vous prie de m'excuser de cette longue intervention que je voulais cependant faire officiellement.

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Monsieur le président, j'aimerais d'abord remercier le ministre pour m'avoir prévenu, en privé de même qu'en public, qu'il soulèverait la question cet après-midi. Je crois qu'un mot dont il s'est servi tout au début de son intervention résume probablement toute la situation, il s'agit du mot «confus». Je pensais sincèrement, de même qu'un grand nombre de membres du Comité, que toutes les dispositions relatives à l'ivressomètre ne seraient pas promulguées avant qu'un contenant convenable ne soit mis au point.

Il faudra peut-être dire qu'une grande partie de cette confusion provient du fait de l'utilisation du mot «article» dans les délibérations du Comité. Je ne parlerai pas de d'autres collègues qui sont également en cause et avec lesquels j'ai discuté de la question. Je dois dire que pour des avocats qui doivent

[*Texte*]

very precisely with technical words, we were actually not really face to face on this issue. Some of us understood it one way and undoubtedly some of us understood another.

The suggestion was made of intent to accuse the Minister of misleading: I would not do that. If there is anything in anything that I have said in the House I hope the Committee would allow me the privilege of correcting it because I do not intend to accuse anybody of misleading. I think the error here arose very honestly, something that perhaps as lawyers we should not have allowed ourselves to fall into but it is something that we did allow ourselves to fall into.

So far as the broader question is concerned, as it is before the Supreme Court I, of course, would follow the Minister's good lead and would not deal with that myself.

The Chairman: Thank you, Mr. McCleave.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): May I say I thank the hon. member for the generosity and the way he dealt with the matter before the Committee.

Mr. Gilbert: I wonder if I can follow with a supplementary. Does the Minister recall, as I asked him in the House, whether he would be consulting with the Attorneys General of the different provinces to develop some uniformity with regard to charges that are coming up relating to the breathalyzer test. Some provinces are proceeding with the charges and others not, and it is still before the Supreme Court. I am wondering if the Minister has pursued that suggestion.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes, Mr. Chairman. As the hon. member knows the Supreme Court will be dealing with the question on May 19. As a matter of fact the Deputy Minister was before the Court and the motion granting the order for a hearing was approved this morning.

I am meeting with the provincial Attorneys General in Halifax, thanks to the courtesy of Mr. Donahoe, in either the first or second week of July. One of the items on the agenda that I have proposed are prosecutions under the breathalyzer legislation; it has not been accepted yet.

Mr. Gilbert: But as you know, Mr. Minister, at the moment some provinces are proceeding under these charges and others are not and it is operating to the disadvantage of people in particular provinces.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Well, of course, here I am caught under the provisions

[*Interprétation*]

utiliser des termes techniques d'une façon très précise, nous ne sommes vraiment pas tout à fait d'accord sur cette question.

On a dit que nous avions l'intention d'accuser le ministre de nous avoir induit en erreur. Je ne le ferais pas. Si des propos que j'ai tenus à la Chambre pourraient le faire croire, j'espère que le Comité me permettra de me corriger. En tant qu'hommes de loi nous n'aurions peut-être pas dû commettre cette erreur, mais le mal est fait.

En ce qui concerne la question dans son ensemble, comme la Cour suprême l'étudie actuellement, je suivrais le conseil du ministre et je m'abstiendrais d'en discuter personnellement.

Le président: Merci, monsieur McCleave.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je voudrais remercier le député pour sa générosité et la façon de traiter cette question devant le Comité.

M. Gilbert: Pourrais-je poser une question supplémentaire. Le ministre pourrait-il répondre à la question que je lui ai déjà posée en Chambre, à savoir s'il allait consulter les procureurs généraux des différentes provinces afin de mettre au point un système assez uniforme en ce qui concerne les accusations dans le cas de l'utilisation de l'ivressomètre. Certaines provinces portent déjà des accusations et d'autres pas, et la question est toujours à l'étude devant la Cour suprême.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, monsieur le président. Comme le député le sait, la Cour suprême étudiera la question le 19 mai. Le sous-ministre s'est présenté devant le tribunal, et la proposition visant à obtenir une audience a été approuvée ce matin.

Je rencontrerai les procureurs généraux des provinces à Halifax grâce à la bienveillance de M. Donahoe, au cours de la première ou de la seconde semaine de juillet. Un des sujets que j'ai proposé à l'ordre du jour concerne les poursuites en vertu des réglements concernant l'ivressomètre, ce qui n'a pas encore été accepté jusqu'à présent.

M. Gilbert: Comme vous le savez, monsieur le ministre, à l'heure actuelle, certaines provinces intentent des poursuites et d'autres non, ce qui est parfois au désavantage des gens dans des provinces particulières.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Dans ce cas, les dispositions du Code criminel laissent l'ap-

[*Text*]

of the Criminal Code that leave enforcement for those provisions under the jurisdiction of a provincial Attorney General.

Mr. Gilbert: I thought with your persuasive powers you would be able to achieve results which most ordinary mortals cannot.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Well, maybe that salt air down in Halifax and the Bluenose influence will do a lot of good.

Mr. McCleave: Bring it on that we may be able to help.

The Chairman: Are there any further comments?

We can now start to consider the Estimates. I will call Vote 1.

Vote 1—Justice—Program expenditures, the grants listed in the Estimates, travelling and other allowances and expenses not provided for by the Judges' Act for Judges including expenses incurred in attending seminars and authority to make recoverable advances for the administration of justice on behalf of the governments of the Northwest Territories and the Yukon Territory—$9,655,000

Some hon. Members: Carried.

The Chairman: I wish we had a quorum now.

Mr. Gilbert: I think probably the Minister wants to make an opening statement.

The Chairman: Yes, this would be in order.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Well, may I introduce first of all, Mr. Chairman, the gentlemen who are with me, most of whom are well known to members of the Committee. I have with me on my right Mr. Donald S. Maxwell, Deputy Minister and Deputy Attorney General of Canada; next to him Mr. Donald Christie, Assistant Deputy Attorney General for Criminal Law; next to him, Mr. Sol Samuels, Assistant Deputy Minister in charge of General Administration of the Department; next to him, the Associate Deputy Minister, Mr. Rodrigue Bédard; next to him Mr. Walter S. Regan, Director of Personnel Administration Section; next to him Mr. H. T. Cocks, Director, Finance and Administration Section; next to him Mr. Jim Ryan, Director of the Legislative Section; next to him, well known to you all, Mr. Ted

[*Interpretation*]

plication de ces dispositions à la compétence du procureur général de la province.

M. Gilbert: J'aurais cru qu'étant donné les pouvoirs dont vous disposez, vous auriez pu obtenir des résultats que d'autres personnes ne peuvent obtenir.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Peut-être l'air marin de Halifax et le Bluenose nous aideront-ils grandement.

M. McCleave: Faites tout votre possible.

Le président: Y a-t-il d'autres commentaires? Nous pourrions peut-être commencer à étudier les crédits. Nous procéderons à l'étude du crédit 1er.

Crédit 1er—Justice—Dépenses du programme, subventions inscrites au Budget, allocations de voyage et autres dépenses pour les juges non prévues dans la Loi sur les juges y compris les dépenses exigées par la participation à des séminaires, et autorisation de consentir des avances recouvrables pour l'administration de la justice au nom des gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon—$9,655,000

Des voix: Adopté.

Le président: J'aimerais que nous soyons en nombre.

M. Gilbert: Je crois que le ministre désire faire une déclaration préliminaire.

Le président: Une telle déclaration serait opportune.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je pourrais peut-être tout d'abord présenter les personnes qui m'accompagnent dont la plupart sont bien connus des membres du Comité. A ma droite, se trouve le sous-ministre et le sous-procureur général du Canada, M. Donald S. Maxwell; le sous-procureur général adjoint, M. Donald Christie; le sous-ministre chargé de l'administration générale du ministère, M. Sol Samuels; le sous-ministre adjoint, M. Rodrigue Bédard; le directeur de l'administration et du personnel, M. Walter S. Regan; le directeur des finances et de l'administration M. H. T. Cocks; le directeur de la section de la législation, M. Jim Ryan; l'adjoint spécial du sous-ministre, M. Ted Griffiths, bien connu de vous tous enfin mon adjoint exécutif, M. R. D. Hayes assis tout au bout de la table, mais occupant une position clé.

[*Texte*]

Griffiths, Special Assistant to the Deputy Minister and Mr. R. D. Hayes, my Executive Assistant, sitting modestly but in a key position at the other end.

An hon. Member: He is almost out of the room!

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think members have a statement before them. I do not know whether to save time we could incorporate this into the record or whether you want me to read it.

The Chairman: Is it the wish of the Committee that we incorporate this statement?

Mr. McCleave: I think that is an excellent idea, but is it in the other language?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): We can ensure that it is given in the other language as well and distributed.

The Chairman: Is it agreed that the statement will be considered as having been read?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, when I addressed you last April regarding the 1969-70 Estimates of the Department of Justice, I told you that the role and purpose of the Department of Justice basically was to provide legal advice and legal services to the Government of Canada and other government departments. This has been the Department's historic function, and up to now the Department has been patterned to provide that service.

Long-term Departmental Objective

I believe that the time has come when the long-term general objective of the Department of Justice should be broadened to develop and accentuate the creative aspect of lawyership in government. I believe that the lawyer should play a much more active and creative role in the decision making process of government and produce more responsible and credible laws, both civil and criminal, and should endeavour to promote a greater practical equality under the law for individuals before the courts and quasi-judicial federal tribunals in this country.

Legal Research Branch

Our Estimates for 1970-71 will reflect this change in the traditional role of the Department. Provision is being made in the coming year for the creation of a "Legal Research Branch" which will be established under the direction of an Assistant Deputy Attorney General. This branch will foster and promote

[*Interprétation*]

Une voix: Il se trouve presque en dehors de la salle!

M. Turner: Je crois que les membres ont en main une déclaration. Je ne sais si pour gagner du temps nous devrions inclure cette déclaration dans le compte rendu ou si vous voudriez que je la lise.

Le président: Le Comité veut-il que nous consignons cette déclaration au procès-verbal?

M. McCleave: Voilà une excellente idée, mais possédons-nous le texte dans l'autre langue?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous pouvons nous en assurer et ensuite distribuer les exemplaires.

Le président: Peut-on considérer la déclaration comme ayant été lue?

Des voix: D'accord.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, lorsque je vous ai parlé en avril dernier au sujet des prévisions budgétaires du ministère de la Justice pour l'année 1969-1970, je vous ai dit que le Ministère avait pour rôle et raison d'être d'assurer un service de conseils juridiques et d'autres services d'ordre juridique au gouvernement du Canada et à d'autres ministères. C'était depuis toujours sa tâche fondamentale, et il était organisé pour s'en acquitter.

Objectif à long terme du Ministère

Je crois que le moment est venu pour le ministère de la Justice d'élargir son objectif général à long terme et de développer et faire ressortir l'aspect créateur de la profession juridique au gouvernement. L'avocat devrait jouer un rôle beaucoup plus actif, en fait, un rôle créateur, dans le processus de décision du gouvernement et produire ainsi des lois beaucoup plus sûres et plus rationnelles, qu'il s'agisse du droit civil ou du droit criminel. Il devrait aussi s'attacher à favoriser l'égalité devant les cours de justice et les tribunaux quasi-judiciaires du fédéral.

Direction de la recherche juridique

Nos prévisions budgétaires pour l'année 1970-1971 tiennent compte de cette évolution du rôle traditionnel du Ministère. On prévoit en effet pour la prochaine année la création d'une Direction de la recherche juridique sous l'autorité d'un sous-procureur général. Cette Direction encouragera et favorisera la recher-

[*Text*]

the development of a research function in the Department as an aid to law reform. I would expect it to investigate areas of law that require clarification and to identify anomalies and inconsistencies as well as dealing with specific questions of law requiring extensive and protracted research. The Legal Research Branch would function independently of, but in co-operation with, the federal Law Reform Commission, the establishment of which you are considering under Bill C-186.

Earlier this year I announced the appointment of Dr. Gerald V. LaForest as Assistant Deputy Attorney General, Legal Research. Dr. LaForest was educated at the Universities of New Brunswick, Oxford and Yale; was a Rhodes scholar; and is the author of numerous books and articles.

Legislative Drafting Training Program

On February 11, I announced the establishment of a bilingual program of university-level studies in legislative drafting. The purpose of this program is to increase the number of Canadian experts in legislative drafting available to governments at all levels, and in particular, at the federal level. The program is to be offered in the faculty of law at the University of Ottawa and is to be developed by Dr. Elmer A. Driedger, former Deputy Minister of Justice and former Deputy Attorney General of Canada. We are fortunate indeed to obtain the services of Dr. Driedger for he is a recognized authority in the field of legislative drafting and is the author of a number of books and articles dealing with that subject.

The Department is also providing five $2,500 scholarships for students registering in the course in legislative drafting.

Statute Revision Commission

You may remember that last year I stated that the Statute Revision Commission was working towards the revision of the Statutes and at that time said we hoped that the work would be completed and reported during 1969-70. I also said that computer techniques were going to be used in the printing of the revised statutes to the end that, in the future, statutes could be consolidated, revised and printed as a continuing semi-automated operation.

There has been some delay in the work but it is anticipated that the printing will be done during 1970. The use of computers in the production of the revised statutes has proven to be very complex, but the objective of more timely revisions of statutes in the future is

[*Interpretation*]

che au sein du Ministère et facilitera ainsi la réforme juridique. Elle sera chargée d'étudier les secteurs du droit qu'il convient de clarifier, d'identifier les anomalies et les irrégularités et d'examiner certaines questions d'ordre juridique exigeant une recherche longue et approfondie. Sans aucunement en dépendre, elle fonctionnera en étroite collaboration avec la Commission de réforme du droit du Canada, dont vous envisagez la création aux termes du projet de loi C-186.

Plus tôt dans l'année, j'ai annoncé la nomination de M. Gérald V. LaForest au poste du sous-procureur général adjoint (à la Recherche juridique). M. LaForest a fait ses études dans les universités du Nouveau-Brunswick, à Oxford et à Yale; il a obtenu une bourse Rhodes et il est l'auteur de nombreux ouvrages et articles.

Programme de formation de rédacteurs de textes législatifs

Le 11 février dernier, j'ai annoncé un programme bilingue d'études au niveau universitaire dans le domaine de la redaction des textes législatifs. Le but en est l'augmentation du nombre d'experts canadiens dans cette discipline à tous les niveaux de gouvernement, et notamment au niveau fédéral. Les cours seront donnés à la faculté de Droit de l'Université d'Ottawa, sous la direction de M. Elmer A. Driedger, ancien sous-ministre de la Justice et ancien sous-procureur général du Canada. Nous avons eu la chance d'obtenir la collaboration de M. Driedger, qui est une autorité reconnue en matière de rédaction de textes de lois et l'auteur d'un grand nombre de livres et d'articles sur la question.

Le ministère accordera également cinq bourses de $2,500 à l'intention des étudiants inscrits à ces cours de rédaction.

Commission de révision des Statuts

Vous vous souvenez peut-être que j'ai dit l'an dernier que la Commission de révision des statuts avait commencé ses travaux, et que nous espérions à l'époque que la tâche serait menée à bien et ferait l'objet d'un rapport au cours de l'année 1969-1970. J'ai également annoncé l'utilisation de procédés électroniques d'impression pour les statuts revisés, afin qu'ils puissent dorénavant être réunis, revisés et imprimés dans le cadre d'une opération semi-automatique continue.

Les travaux ont subi quelque retard, mais on prévoit que l'impression sera achevée au cours de l'année 1970. L'utilisation des ordinateurs à la production de statuts revisés s'est avérée extrêmement complexe, mais l'objectif d'une révision courante reste valide et les

[*Texte*]

still valid and the efforts of the past two years have been worthwhile.

Jurimetrics

The Department intends to utilize computers in the consolidation and revision of government rules and regulations, a task which is long overdue. In 1970-71 funds will be expended on computer programming and the conversion of rules and regulations to machine readable magnetic tape.

Other jurimetrics projects which will be undertaken in 1970-71 are the development of the capability of drafting new legislation and rules and regulations with the aid of computers; computerized preparation of Supreme Court Reports; and a computerized retrieval system for statutes, rules and regulations.

To summarize, the Department is most conscious of the need to give the best service possible to the government and parliament in matters of legislation. And at the same time it recognizes that increased demands are being placed upon them in this area. With the emphasis of parliamentary committee work, our legislative counsels will be required to assist in the preparation of more legislative matters than in the past. Soon we must have the capability of preparing government legislation from either of the official languages to the other. To meet these increased demands both qualitatively and quantitatively, we are increasing the size of our Legislation Section introducing a legislative drafting training program and enlisting the aid of new technology wherever possible.

Cost of printing of government bills

As a result of a decision by the Treasury Board, the Department of Justice will now be responsible for the cost of the publishing of government bills other than those originating in the Senate. While this will reflect an increase in the Department of Justice Estimates of $180,000, a corresponding decrease will be effected in the House of Commons Estimates which up until now have been responsible for the payment of these costs.

Bilingual program.

The bilingual program in the Department of Justice is progressing. The number of officers of the Department enrolled in language training is now ninety, an increase of 50 over last year. In addition, 30 judges of provincial superior courts participated in French lan-

[*Interprétation*]

efforts en ce sens déployés au cours de ces deux dernières années ont été justifés.

Jurimétrie

Le Ministère a l'intention d'utiliser des ordinateurs pour la codification et la révision des règles et règlements du gouvernement, tâche qu'on remet depuis trop longtemps déjà. En 1970-1971, des fonds seront affectés à la programmation des ordinateurs et à la transposition des règles et des règlements sur des bandes magnétiques que pourront lire les ordinateurs.

Parmi les autres projets de jurimétrie qui doivent être mis à exécution en 1970-1971, nous soulignons le perfectionnement de la rédaction des nouvelles lois, règles et règlements à l'aide des ordinateurs; l'établissement électronique des rapports de la Cour suprême et le repérage électronique des lois, règles et règlements.

Bref, le Ministère reconnaît le besoin d'assurer le meilleur service possible au gouvernement et au Parlement dans les questions qui touchent aux lois, tout en lui aidant à faire face à un volume de travail de plus en plus lourd dans ce domaine. Les travaux des comités parlementaires prenant de plus en plus d'importance, nos conseillers légistes devront prendre part plus souvent à la rédaction de mesures législatives, et nous devrons bientôt être en mesure de rédiger les lois du gouvernement à partir de l'une ou l'autre des deux langues officielles. Pour répondre à ce surcroît de responsabilités, tant du point de vue de la qualité que de la quantité, nous donnons plus d'ampleur à notre Section de la législation, présentons un programme de formation et rédaction des lois et recourons aux nouvelles techniques chaque fois que nous le pouvons.

Frais d'impression des Bills du Gouvernement

En vertu d'une décision du Conseil du trésor, le ministère de la Justice est désormais chargé de défrayer la publication des bills du gouvernement qui n'émanent pas du Sénat. Cette nouvelle façon de procéder représente pour le budget du Ministère une augmentation de $180,000, accompagnée d'une diminution équivalente dans le budget de la Chambre des communes, auquel étaient imputés ces frais jusqu'ici.

Programme de bilinguisme

Le programme de bilinguisme du ministère de la Justice progresse. En ce moment, quatre-vingt-dix fonctionnaires du Ministère suivent des cours de langues, cinquante de plus que l'an dernier. En outre, trente juges des cours supérieurs des provinces ont suivi des

[*Text*]

guage courses on a full-time basis for a number of weeks. Also, 30 judges of County and District Courts next summer will be enrolled in a three-week course in Quebec City.

In accordance with the Official Languages Act, the Department has taken steps to see that the Supreme and Exchequer Courts of Canada are provided with simultaneous translation equipment and has taken all other necessary action to ensure that the letter and spirit of that statute is complied with, particularly in respect of the administration of Justice in the Yukon and Northwest Territories.

Canadian Judicial Conference

We also intend to continue holding a seminar for Judges of the Superior Courts. The first Canadian Judicial Conference was held in Toronto last July and was most successful.

Administration of justice in the territories

By authority of Section 2 of the Criminal Code, the Attorney General of Canada is also the Attorney General of the Yukon Territory and the Northwest Territories, and the administration of justice in those Territories has been carried on under the supervision of the federal authorities. It is now proposed to turn over to the Territorial Governments, full responsibility for the administration of justice in the Territories with the exception of prosecution of criminal matters, and the appointment of Judges, which under Section 96 of the British North America Act is the responsibility of the federal government. Negotiations are now being carried on between officers of the Department of Justice and the Territorial officials to effect this transfer. As soon as possible, a bill enacting the necessary amendments to the Northwest Territories Act and the Yukon Act will be introduced in the House that will enable the Territorial Government to pass the necessary ordinances to assume the responsibility for the administration of justice.

Manpower Increases

There is very little I can add to the note on page 11-8 of the Estimates regarding the increase in manpower in 1970-71 which observes that our total man-years represents the transfer of personnel, mostly lawyers from other government departments. The program towards having an integrated legal service program in government departments is virtually complete. The only departments whose legal staff do not yet form part of the Department of Justice are External Affairs,

[*Interpretation*]

cours de français à plein temps pendant quelques semaines, et trente juges des cours de comté et de district doivent suivre un cours de trois semaines à Québec, l'été prochain.

Conformément à la Loi sur les langues officielles, le Ministère a pris des mesures pour que la Cour suprême et la Cour de l'Échiquier du Canada soient dotées d'un matériel d'interprétation simultanée et veille à ce que la lettre et l'esprit de la Loi soient respectés, particulièrement en ce qui concerne l'administration de la justice au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Conference des juges canadiens

Nous nous proposons aussi de maintenir les séminaires des juges de cours supérieures, à la suite du succès remporté par la première Conférence des juges canadiens qui s'est tenue à Toronto, en juillet dernier.

Administration de la justice dans les territoires

En vertu de l'article 2 du Code criminel, le Procureur général du Canada est également procureur général du Territoire du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, où l'administration de la justice relève des autorités fédérales. Il est maintenant question de céder aux gouvernements territoriaux l'entière responsabilité de l'administration de la justice dans les Territoires, à l'exception des poursuites criminelles et de la nomination des juges qui, en vertu de l'article 96 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, est une prérogative fédérale. Les fonctionnaires du ministère de la Justice et des gouvernements des Territoires ont déjà entamé des négociations en vue de ce transfert de compétence. Bientôt la chambre sera saisie d'un projet de loi qui apportera les modifications nécessaires à la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest et à la Loi sur le Yukon et permettra au gouvernement des Territoires d'adopter des ordonnances en vue d'assumer la responsabilité de l'administration de la justice.

Augmentation du personnel

J'ai peu de détails à ajouter à la note de la page 11-9 sur les crédits concernant l'augmentation du personnel en 1970-71, note qui souligne que le total des années-hommes représente le personnel muté, surtout des avocats, des autres ministères du gouvernement. Le programme ayant trait à l'intégration des services juridiques des ministères du gouvernement est en voie d'achèvement. Il n'y a qu'aux ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale et au bureau du Solli-

[*Texte*]

Department of National Defence and Solicitor General.

Articled Students

Currently the Department of Justice is employing four articled students, but in the course of this fiscal year that number will be increased to 11. It is expected that there will be one articled student assigned to each of our regional offices in Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver and the balance will serve in Ottawa principally in the Justice Department itself. It is hoped that through the expanded articled student program we will be able to attract more above average lawyers to serve in the Department.

Constitutional Matters

Recently Dr. Barry L. Strayer was appointed Director of the Constitutional Law Section. Dr. Strayer, who was educated at the Universities of Saskatchewan, Oxford and Harvard, is well qualified for the position. He advised on various constitutional matters when he was Crown Solicitor to the Department of the Attorney General, Government of Saskatchewan. For the past two years Dr. Strayer has been employed by the federal government on Constitutional Matters, first with the Justice Department and latterly in the Privy Council Office.

Departmental Participation in Other Activities

As part of the continuing activities of the Department of Justice, the Minister of Justice or officials of the Department will participate in the under mentioned activities during the forthcoming fiscal year: (a) Meeting of the Attorneys General to be held in Halifax in July 1970; (b) The 1970 meeting of the Commissioners on the Uniformity of Legislation; (c) The 1970 Annual Conference of the Chief Justice; (d) The Fourth United Nations Conference on the Prevention of Crime to be held in Kyoto, Japan, in August 1970.

If there are any questions that any member of this Committee wishes to ask concerning any specific item appearing in our Estimates, I would be glad to hear them and will try with the assistance of the officers who are with me to provide the answers.

Prior Petition and Divorce Inquiries

After the meeting held about a year ago to examine the 1969-70 Estimates I indicated that I would make it known that inquiries regarding prior petitions and divorces could be made on the Central Divorce Registry. Subsequently, officials of the Department

[*Interprétation*]

citeur général que les conseillers juridiques ne font pas encore partie du ministère de la Justice.

Avocats stagiaires

Le ministère de la Justice emploie actuellement quatre avocats stagiaires, mais au cours de la présente année financière, ce nombre passera à onze. On prévoit qu'il y aura un stagiaire affecté à chacun des bureaux régionaux de Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver; les autres seront nommés à Ottawa et surtout au ministère de la Justice. Il est à espérer que, grâce à l'expansion du programme des avocats stagiaires, nous pourrons recruter un plus grand nombre d'avocats dont la compétence sera au-dessus de la moyenne pour les services du Ministère.

Questions constitutionnelles

M. Barry L. Strayer a été nommé récemment directeur de la Section du droit constitutionnel. M. Strayer, qui a reçu sa formation aux universités de la Saskatchewan, d'Oxford et d'Harvard, est éminemment qualifié pour ce poste. Il a été consulté sur diverses questions constitutionnelles, lorsqu'il était procureur de la couronne pour le compte du gouvernement de la Saskatchewan. Depuis deux ans, M. Strayer s'occupe de questions constitutionnelles pour le compte du gouvernement fédéral, d'abord au ministère de la Justice, puis au Conseil privé.

Participation du ministère à d'autres activités

Dans le cadre des activités courantes du Ministère, le ministre de la Justice ou des représentants officiels du Ministère prendront part aux manifestations suivantes durant l'année financière en cours: *a*) Réunion des procureurs généraux, à Halifax, en juillet 1970; *b*) Réunion de 1970 des Commissaires pour l'uniformité de la législation; *c*) Conférence annuelle de 1970 des juges en chef; *d*) Quatrième Conférence des Nations Unies sur la prévention des crimes, à Kyoto, au Japon, en août 1970.

Si l'un ou l'autre des membres du Comité désire poser des questions sur n'importe lequel des articles de notre budget des dépenses, j'essaierai de répondre avec l'aide des représentants de mon ministère.

Enquêtes sur les requêtes en divorce et les divorces antérieurs

Il y a environ un an, lors de la réunion qui avait pour but d'examiner le budget des dépenses de l'année financière 1969-1970, j'ai mentionné que je ferais savoir au public que le Bureau d'enregistrement des divorces pourrait faire les enquêtes au sujet des requêtes

[*Text*]

studied the matter and determined that there would be a significant cost involved in searching the Divorce Records and Central Divorce Registry Search Regulations were drawn up which prescribed a fee for a search as well as a search form.

A draft order in council providing approval of the search regulations was submitted to the Treasury Board earlier this year. Just this month the Department was advised that to initiate a fee for a search at this time would be contrary to the January 28, 1970 cabinet decision to support the work of the Prices and Income Commission by not permitting increases in fees and charges during 1970-71.

The Department is now in the process of writing to the provincial Registrars to ask them to distribute copies of the search form to the 133 Divorce Court Offices located throughout the country. On receipt of confirmation that the forms have been distributed I will write to the Presidents of the Law Societies informing them of the inquiry service and I will ask them to advise their members that search forms may be obtained either from Divorce Court Offices or from the Central Divorce Registry itself.

For the information of the Committee, in the first year after the Divorce Act was proclaimed in July, 1968, 38,116 petitions for divorce were made. In the second year there have been 26,763 petitions to date for a total of 64,879 in a period of 22 months. Since the Divorce Act was proclaimed 31,212 divorces have been granted and 1,424 petitions discontinued or dismissed.

Halifax Regional Office

Recently Mr. J. M. Bentley was appointed Director of the Halifax Regional Office and it is expected that the office will be in full operation by September 1, 1970.

That is my statement, gentlemen. We can get down to business.

The Chairman: Mr. Murphy.

Mr. Murphy: In the portion of the statement on page 3 dealing with jurimetrics, I want to congratulate the Minister and the Department for bringing the Department up to date. I am just wondering if the services, the computerization of these reports and

[*Interpretation*]

en divorce et des divorces antérieurs. Des représentants officiels du Ministère ont donc étudié le sujet: ils ont conclu qu'il faudrait dépenser une somme importante pour effectuer des recherches dans les Registres des divorces. On a donc rédigé un règlement de recherches pour le bureau d'enregistrement des divorces, règlement qui prescrit un droit pour la recherche et une formule de recherche.

On a soumis au Conseil du trésor, un peu plus tôt cette année, un projet de décret du conseil approuvant ce règlement. Cependant ce mois-ci le Ministère a été informé que s'il commençait actuellement à percevoir un droit, il irait à l'encontre d'une décision du cabinet, prise le 28 janvier 1970 pour faciliter la tâche de la Commission des prix et des revenus et qui interdit d'augmenter les honoraires ou les frais au cours de l'année financière 1970-1971.

Le ministère écrit présentement aux greffiers des provinces pour leur demander de distribuer des exemplaires de la formule de recherche aux 133 tribunaux de divorce répartis dans tout le pays. Après avoir reçu la confirmation que les formules ont été distribuées, j'écrirai aux présidents des associations de juristes pour les informer de l'existence du service de recherche et je leur demanderai de faire savoir à leurs membres qu'ils peuvent obtenir des formules de recherche des tribunaux de divorce ou du Bureau d'enregistrement des divorces.

A titre de renseignement pour le Comité, au cours de la première année suivant la proclamation de la Loi sur le divorce en juillet 1968, il y a eu 38,116 requêtes de divorces. Au cours de la deuxième année, il y en a eu jusqu'à maintenant 26,763, ce qui fait un total de 64,879 pour une période de vingt-deux mois. Depuis la proclamation de la Loi sur le divorce, 31,212 divorces ont été accordés et 1,424 requêtes ont été désistées ou rejetées.

Bureau Régional de Halifax

M. J. M. Bentley a récemment été nommé directeur du bureau régional de Halifax et on s'attend que le bureau sera en pleine activité d'ici le 1er septembre 1970.

Voici ma déclaration, messieurs. Nous pourrons maintenant passer à la discussion.

Le président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: J'aimerais féliciter le ministre et son ministère pour ces nouvelles techniques employées en jurimétrie qui apparaissent à la page 3 de la déclaration. Je me demande simplement si les services de traitement informatique des rapports, règles et réglements, ne

[*Texte*]

regulations and rules and the rest of it, will be available only to the Department of Justice or is it envisaged that lawyers in general might be able to avail themselves of this facility?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Murphy, I think I will accept the compliment on behalf of the Department. The gentleman who is most responsible for the advance of our jurimetric competence is Mr. Jim Ryan, the Director of the Legislative Section and with the permission of the Chairman and the Committee perhaps he might be allowed to address himself to Mr. Murphy's question.

The Chairman: Just take a seat if you like. Yes, just sidle right up to the chairs.

Mr. J. W. Ryan (Director, Legislative Section, Department of Justice): The service is one of conversion of the statutes and regulations to machine readable language. As for use, initially in the Department of Justice in our project and of course, for the use of the House of Commons, Senate and government services generally, it is also anticipated that they will be available for universities and law faculties research, particularly Laval, the University of Montreal, the University of Ottawa and Queen's University; they are the ones most active in this field at the moment. But their general commercial use for the legal profession has not yet been worked out; that will be the next stage of the plan.

Mr. Murphy: Thank you. Mr. Minister, I do not see it in any part of your statement but there must be provision in here somewhere for the payment of judges. I understand that provincial judges now, at least in the Province of Ontario, received substantial increases: these are the types that used to be magistrates; and that common court judges are going to, if they have not already received substantial increases to put them ahead of the provincial judges again. Is there any plan to increase the pay for the Supreme Court judges in the Province of Ontario?

• 1600

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, members are aware that within the public service increases have been achieved by collective bargaining. There have been substantial increases at the executive level in order to bring the management level of the public service into some sort of comparison with the private sector and with private

[*Interprétation*]

seront disponibles qu'au ministère de la Justice ou à tous les hommes de loi en général?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur Murphy, j'accepte volontiers au nom du ministère le compliment que vous nous faites. La personne qui est responsable de tous ces progrès est le directeur de la Section de la législation, M. Jim Ryan, qui pourra peut-être avec la permission du président et des membres du Comité, prendre la parole pour répondre à votre question.

Le président: Veuillez prendre un siège s'il vous plaît.

M. J. W. Ryan (Directeur de la section de la législation, ministère de la Justice): Ce service consistera à convertir les statuts et règlements en un langage déchiffrable par l'ordinatrice. Il sera disponible tout d'abord au ministère de la Justice et évidemment à la Chambre des communes, au Sénat et aux services gouvernementaux en général, mais nous espérons également qu'il servira à la recherche dans les universités et les facultés de droit, particulièrement à l'Université Laval, l'Université de Montréal, l'Université d'Ottawa et l'Université Queen qui sont les plus actives dans ce domaine à l'heure actuelle. Nous n'avons pas encore considéré l'aspect commercial de ce service pour les juristes en général, ce qui constituera l'étape suivante de notre programme.

M. Murphy: Je vous remercie. Monsieur le ministre, je ne vois dans aucune partie de votre déclaration des dispositions concernant la rémunération des juges. Je crois comprendre que les juges des provinces, du moins dans la province de l'Ontario, reçoivent des augmentations substantielles (il s'agit ici des personnes qui étaient auparavant des magistrats) et que les juges des tribunaux recevront des augmentations grâce auxquelles leur traitement dépassera celui des juges à la Cour provinciale. Faites-vous des projets afin d'augmenter le traitement des juges de la Cour Suprême dans la province de l'Ontario?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, les députés n'ignorent pas qu'à l'intérieur de la Fonction publique, il y a eu des augmentations dues à des négociations collectives. Il y a eu des augmentations sensibles au niveau supérieur afin d'amener les cadres de la Fonction publique à un niveau comparable à celui du secteur privé et de l'industrie

[*Text*]

industry. Members are also aware that a study is currently being done on the salaries of members of Parliament.

My view is that since the emolument of judges in the high courts, appeal courts, county courts and divisional courts across this country has not been changed since 1957, that there is urgent need for the raising of judicial salaries. As Mr. Murphy mentioned, in some provinces federal judges are now being paid less than provincial judges, despite the fact that they have far wider jurisdiction, far greater responsibility and a far greater influence on the legal system. All major criminal matters come before them, as well as constitutional matters, matters affecting public administrative law and divorce actions, all of which are matters of great import to the average citizens of Canada. I think it is in the interests of this country to attract the best men and women we can. It is becoming increasingly difficult for me as Minister of Justice to persuade some of the leading practitioners at the Bar to accept judicial appointments because the salaries are not in line. Let me also say that because we are living in a society of confrontation, where a good deal of the law and the courts will have to do with confrontation between generations and confrontation in an urban society, that it is in the interests of Canada to have young and vigorous men and women on the bench who have contemporary ideas.

Over the past two years I have had the opportunity of appointing several young men and one young woman, in the 38 to 50 year old bracket to the high courts. I consider this to be essential, particularly for the hearing of criminal cases. These men are at their maximum financial exposure so far as their families are concerned. Their children are usually in high school or they are going on to university. Some of them have accepted a judicial appointment at great personal sacrifice to themselves and to their families because they believe that their talents ought to be placed at the service of the people of Canada.

I hope that in the forthcoming amendment to the Judges' Act, when year by year we increase the provision for the payment of salaries to meet the judicial vacancies that have been created by provincial legislation, that we will look into a salary revision. The

[*Interpretation*]

privée. Les députés n'ignorent pas également qu'une étude est actuellement en cours sur les traitements des députés.

J'estime que puisque les émoluments des juges dans les tribunaux supérieurs, les tribunaux d'appel, les tribunaux de comté, et les tribunaux de division dans le pays n'ont pas varié depuis 1957, il y a un besoin urgent d'augmenter les traitements des juges. Comme M. Murphy l'a fait remarquer, dans certaines provinces, les juges fédéraux sont maintenant payés moins que les juges provinciaux, en dépit du fait qu'ils exercent une compétence beaucoup plus importante, une responsabilité beaucoup plus grande, et une influence plus considérable sur le système législatif. Touts les grandes affaires criminelles passent devant eux, ainsi que les affaires constitutionnelles, les affaires qui se rapportent au droit administratif public et aux actions en divorce, affaires qui sont toutes importantes pour le citoyen moyen au Canada. Je pense qu'il est dans l'intérêt du Canada d'attirer les meilleurs hommes et femmes possible. Il devient de plus en plus difficile, pour moi, en qualité de ministre de la Justice, de persuader certains membres éminents du barreau d'accepter des nominations à la magistrature à cause de l'insuffisance du traitement. Laissez-moi vous dire également que, parce que nous vivons dans une société de confrontation, où les tribunaux auront à faire avec la confrontation entre les générations dans une société urbaine, il est dans l'intérêt du Canada d'avoir au sein de la magistrature des hommes et des femmes sains et vigoureux et qui possèdent des idées modernes.

J'ai eu l'occasion au cours des deux dernières années de nommer quelques jeunes hommes et une jeune femme dont l'âge variait entre 28 et 50 ans, aux tribunaux supérieurs. Je considère que cette politique est très importante, particulièrement en ce qui concerne l'audition des affaires criminelles. Ces personnes ont des responsabilités très lourdes en ce qui concerne leurs familles. Leurs enfants sont généralement à l'école secondaire ou sur le point d'entrer à l'université. Certaines de ces personnes ont accepté d'être nommées à la magistrature, malgré les sacrifices que ce poste leur impose à eux et à leur famille et parce qu'elles pensent que leurs talents doivent être mis à la disposition de la population du Canada.

J'espère qu'en modifiant la Loi sur les juges, comme nous entendons le faire bientôt, lorsqu'une année après l'autre, nous augmentons les dispositions concernant le paiement des traitements pour satisfaire aux postes judiciaires vacants dus à la législation provinciale,

[*Texte*]

Province of Ontario now has a bill that increases the appointments by four. Mr. Wishart increased it from three to four.

We also have to look into the question of pensions for judges, and particularly for judges' widows and dependents. At the moment a judge receives two-thirds of his salary as pension, but his widow receives only one half of that. In other words, the widow receives one-third. Those judges who may have been appointed under earlier salary scales are receiving pensions on those salary scales, as are their widows, and there are some widows of judges still alive in this country today—and some of the members of this Committee pointed this out to me—who are receiving under $2,000 a year. Some relief was granted by the Superannuation Act, which raised those pensions to a maximum of 40 per cent by going back 2 per cent a year for a maximum of 20 years. I consider this to be a very crucial problem for the administration of justice in Canada.

Mr. Murphy: First I want to thank you for describing those people between 38 and 50 years of age as young men. Second, is there provision in these Estimates for these contemplated increases in emoluments?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No. Would you like to speak to that, Mr. Samuels?

Mr. S. Samuels, Q.C. (Assistant Deputy Minister, Department of Justice): I understand there is some provision here for that. I cannot say exactly how much it would be, but if you will look at page 11-4 of the Estimates you will see that for this fiscal year judges' salaries, allowances and pensions have been increased almost $3 million over what was provided by Parliament last fiscal year, and some of that increase is intended to apply to a salary revision. Does that answer your question?

Mr. Murphy: Is there enough there to take care of the increases which the Minister has discussed, or would further legislation be required?

Mr. Samuels: That is doubtful. It will really depend on how large the increases turn out to be.

[*Interprétation*]

nous considérerons la question de la révision des traitements. La province de l'Ontario a maintenant un bill qui augmente de quatre les nominations. M. Wishart a accru le nombre des juges de trois à quatre.

Il nous faudra également examiner la question de la pension des juges, et particulièrement de celle des veuves et des personnes à charge des juges. A l'heure actuelle, un juge reçoit les deux tiers de son traitement comme pension, mais sa veuve n'en reçoit que la moitié. La veuve reçoit donc le tiers du traitement du juge. Les juges qui ont été nommés en vertu des échelles de traitements antérieurs reçoivent des pensions correspondant à ces niveaux. Tout comme leur veuve, et il y a des veuves de juge qui vivent encore dans ce pays aujourd'hui—comme certains membres de ce Comité me l'ont fait remarquer—et qui reçoivent moins de $2,000 par an. Il est vrai que la loi sur la pension a permis de soulager ces cas, car elle a augmenté les pensions à un maximum de 40 p. 100, soit un rappel de 2 p. 100 par an pendant un maximum de 20 ans. En tout cas, je considère qu'il s'agit là d'un problème spécial pour l'administration de la justice au Canada.

M. Murphy: Tout d'abord je veux vous remercier d'avoir décrit les gens entre 38 et 50 ans comme des jeunes gens. Deuxièmement, y a-t-il dans ces crédits des dispositions prévoyant des augmentations dans les appointements?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non. Cependant M. Samuels pourrait peut-être nous donner quelques détails?

M. S. Samuels, C.R. (Sous-ministre adjoint, ministère de la Justice): Je crois comprendre que certains crédits ont été inscrits à cet égard. Je ne sais pas exactement le montant d'argent en cause, mais si vous regardez à la page 11-4 du Budget des dépenses, vous verrez que les traitements des juges, les allocations et les pensions ont été augmentés d'environ $3,000,000 pour cette année financière par rapport à ce qui a été avancé par le Parlement au cours de la dernière année financière, et une partie de cette augmentation des crédits est destinée à une révision des traitements. Est-ce que j'ai répondu à votre question?

M. Murphy: Est-ce qu'il y a assez d'argent pour tenir compte des augmentations dont vient de parler le ministre ou faudra-t-il d'autres lois?

M. Samuels: C'est douteux. A vrai dire, tout dépendra de l'importance de ces augmentations.

[*Text*]

Mr. Murphy: I see.

Mr. Samuels: And further funds may have to be obtained from Parliament for that purpose.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): When the amendment to the Act comes forward, if it provides for an increase in judges' salaries and Parliament approves it, it becomes in effect an appropriation bill and then the Estimates follow.

Mr. Murphy: Thank you.

The Chairman: Mr. McCleave and then Mr. Gilbert.

Mr. McCleave: The question of judges' salaries has been dealt with in part, but may I ask if it will be necessary to have Supplementary Estimates regarding the extra appointments to the new federal court, or are these dealt with in the program that is now before us?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Cocks.

Mr. H. T. Cocks (Director, Finance and Administration Section): The appointments to the new federal court are not dealt with in the 1970-71 Estimates.

Mr. McCleave: It is contemplated, however, that the court will be in operation by the fall, is it not, Mr. Turner?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes.

Mr. McCleave: So there would have to be a Supplementary Estimate in that regard.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think Mr. McCleave knows me well enough, Mr. Chairman, to know that I never anticipate an action of Parliament by including something in the Estimates before Parliament had dealt with the bill.

Mr. McCleave: There are impressive figures here with regard to the trial of divorce petitions. I gather that our divorce rate will run about twice what it did before. Does this offhand opinion come close to the truth? I do not want to mislead you in any way. In any event, whether it does or not, and let us not say that it does, are divorce petitions backed up in any of the provinces? Some of these people have had to wait 15, 20 or more years to get relief, to find a remedy they could follow.

Mr. Maxwell: Mr. McCleave, so far as we know the only area of difficulty seems to be

[*Interpretation*]

M. Murphy: Je comprends.

M. Samuels: Il est possible qu'on soit obligé de demander d'autres fonds au Parlement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Lorsque la loi sera modifiée, si elle propose l'augmentation des traitements des juges et que le Parlement l'approuve, elle deviendra évidemment une loi de finances et les crédits suivront.

M. Murphy: Merci.

Le président: Monsieur McCleave, suivi de monsieur Gilbert.

M. McCleave: On a répondu en partie à la question que j'ai posée au sujet des traitements des juges, mais puis-je demander s'il sera nécessaire d'avoir des crédits supplémentaires en ce qui concerne les nominations à la nouvelle Cour fédérale où le programme dont nous sommes actuellement saisis prévoit de telles mesures?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur Cocks.

M. H. T. Cocks (Directeur de la section des finances et de l'administration): Les nominations à la nouvelle Cour fédérale ne sont pas traitées dans les crédits de 1970-1971.

M. McCleave: Ne prévoit-on pas, monsieur Turner, que la Cour fonctionnera à l'automne?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui.

M. McCleave: Il devra donc y avoir un crédit supplémentaire à cet égard.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je pense que M. McCleave me connaît assez bien, monsieur le président, pour savoir que je n'anticipe jamais sur ce que pourra faire le Parlement en faisant des prévisions avant que le parlement ne se soit occupé du bill.

M. McCleave: Il y a des chiffres impressionnants ici en ce qui concerne les jugements d'actions de divorce. Je pense que notre taux de divorce est environ 2 fois ce qu'il était auparavant. Est-ce que cette opinion que je donne à brûle-pourpoint est confirmée par les faits? Je ne voudrais pas vous induire en erreur d'aucune façon. Enfin, quoi qu'il en soit, y a-t-il eu un grand retard dans l'audition des demandes de divorce dans les provinces? Il y a des gens qui ont dû attendre 15 ans, 20 ans ou plus pour pouvoir divorcer.

M. Maxwell: Monsieur McCleave, autant que nous sachions, la seule difficulté semble

[*Texte*]

in the Province of Ontario where there has been some back-up in the handling of divorce petitions. I read in the papers recently that Mr. Wishart was thinking seriously of moving to give the local judges of the county Court jurisdiction to handle the backlog.

Mr. McCleave: These would then be County Court cases.

Mr. Maxwell: These would be County Court cases, that is right. Local judges of the County Court.

Mr. McCleave: This is what happens in Nova Scotia and British Columbia and probably in a few other provinces.

Mr. Maxwell: That is correct.

Mr. McCleave: So in that case apparently the remedy is in the hands of the provincial Attorney-General.

Mr. Maxwell: We believe so, yes.

Mr. McCleave: Yes. May I ask the Minister a question that I do not believe was asked the other day. Is it proposed to put the Criminal Code before the Law Reform Commission?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes.

Mr. McCleave: This would be one of the statutes that would go before them. May I ask about the matter of compensation for people who assist the police in preventing crime, or trying to stop crime, and are injured in so doing. There have been some notable examples of this in Canada. A Mr. Allan Duplissie on the West Coast has been following this very hard. I notice that there is perhaps a jurisdictional question here, but has it been examined by the Department?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): One of the matters that I want to discuss with the provincial Attorney-Generals relates to compensation to victims of crimes. At last year's meeting of the conference of commissioners on uniformity of legislation in Canada, there was some discussion whether there should be federal-provincial participation in a plan for such compensation. A motion was adopted at that meeting establishing a special ad hoc committee, consisting of the commissioners from Ontario and Quebec, who were designated in co-operation with the federal commissioners to prepare a draft bill relating to this subject. The special committee met here in Ottawa on January 27 last to consider a preliminary draft. This draft will be further

[*Interprétation*]

être dans la province d'Ontario où il y a eu un certain retard dans le traitement des demandes en divorce. J'ai lu dans les journaux récemment que M. Wishart pensait sérieusement à donner aux juges locaux de la Cour suprême l'autorisation qu'il fallait pour s'occuper de ces questions.

M. McCleave: Elles seraient des aflaires des tribunaux de comté.

M. Maxwell: C'est exact. Les juges du tribunal du comté.

M. McCleave: C'est ce qui se produit en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique et probablement dans quelques autres provinces.

M. Maxwell: C'est exact.

M. McCleave: Ainsi dans ce cas, ce sont les procureurs généraux des provinces qui remédieraient à la situation.

M. Maxwell: Oui, je crois.

M. McCleave: Oui. Puis-je poser au ministre une question que je ne crois pas lui avoir demandé l'autre jour? Entend-on soumettre le Code criminel devant la Commission de réforme des lois?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui.

M. McCleave: Ce serait un des statuts à être soumis à cette Commission. Puis-je poser une question au sujet de l'indemnité accordée aux gens qui aident la police à empêcher le crime ou qui essaient d'arrêter des criminels et qui sont blessés ce faisant. Il y a eu des exemples notables au Canada. Sur la côte ouest, un certain M. Allan Duplissie a suivi cette question de très près. Je remarque qu'il y a peut-être une question de compétence ici, mais a-t-elle été examinée par le ministère?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Une des questions que je veux étudier avec les procureurs généraux des Provinces se rapporte à l'indemnisation des victimes de crime. A la réunion de l'année dernière de la Conférence des commissaires sur l'uniformité de la législation au Canada, on a étudié s'il devrait y avoir une participation provinciale dans un plan pour une telle indemnité. On a adopté une motion à cette réunion établissant un comité spécial *ad hoc* comprenant les commissaires de l'Ontario et du Québec, qui ont été désignés en collaboration avec les commissaires fédéraux pour préparer un projet de loi à ce sujet. Le Comité spécial s'est réuni ici à Ottawa le 27 janvier dernier pour étudier un projet préliminaire. Ce projet sera modifié à

[*Text*]

amended in the light of discussions and should be available by the middle of May.

I have suggested to the provincial Attorney-Generals that it would be very useful to discuss the conditions under which the provinces might be prepared to take part in such a scheme. We are dealing with something here primarily within provincial jurisdiction, in fact relating to the criminal law, and it is something which I believe we should discuss with the provinces. It is on the agenda, or we have suggested that it be on the agenda, for our meeting in Halifax in July.

Mr. McCleave: Does this rule out, rule in, or leave as an option the question of whether federal moneys should be applied in such compensation?

Mr. Samuels: This, Mr. McCleave, is the very point under discussion. How can the federal government and the provincial government get together to have some uniform scheme across Canada for the compensation of victims of crime.

Mr. McCleave: But the federal end, then, as to whether there would be federal funds put in, is still in abeyance?

Mr. Samuels: There has been no final decision. What is being discussed is what kind of a scheme would be acceptable to both the federal and the provincial governments to bring this result about.

Mr. McCleave: May I ask the Minister about the first Canadian Judicial Conference which I understand was held in Toronto last year. This opens up for me the question of faster methods of tackling law reform.

The reason I am interested is because I have a few small points regarding divorce legislation which I think really reflect the ideas that came out of that meeting and, if they could be put into effect, would be important to a number of Canadians.

We are faced, as we always are, with trying to get small but important reforms through and finding ourselves running up against a parliamentary timetable that does not permit it. Has any consideration been given to some better method of parliamentary law reform?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, the Department of Justice is reviewing the application of the Divorce Act and the statistics across Canada, and also the case law or jurisprudence, in order to see whether there are gaps in it, injustices in it, incon-

[*Interpretation*]

la lumière des discussions ultérieures et devra nous être communiqué d'ici la fin de mai.

J'ai dit aux procureurs généraux qu'il serait très utile d'étudier les conditions dans lesquelles les provinces seraient prêtes à prendre part à un tel projet. Ce sont des questions qui du reste relèvent principalement de la compétence provinciale, en fait, se rapportent au droit criminel, et à mon avis on devrait discuter cette question avec les provinces. Ces questions se trouvent à l'ordre du jour, ou nous avons demandé qu'elles soient à l'ordre du jour, pour notre réunion de Halifax en juillet.

M. McCleave: Est-ce qu'on laisse comme option la question de savoir si les fonds fédéraux seront appliqués à cette indemnisation?

M. Samuels: Monsieur McCleave, voilà la question que nous étudions. Comment les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent-ils collaborer pour avoir un régime uniforme à travers le Canada en ce qui concerne l'indemnisation des victimes de crime.

M. McCleave: Il n'y a donc pas de projet du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'avance des fonds fédéraux?

M. Samuels: Il n'y a pas eu de décision finale. Ce qu'on étudie actuellement est de savoir quelle sorte de régime serait acceptable à la fois aux gouvernements fédéral et provinciaux pour atteindre ce résultat.

M. McCleave: Puis-je poser une question au ministre sur la première Conférence judiciaire canadienne qui s'est tenue à Toronto l'année dernière? Elle présente pour moi un intérêt de savoir qu'elle sont les méthodes plus rapides de nous attaquer à la réforme du droit.

Je m'intéresse à cette question parce que j'ai quelques points à soulever en ce qui concerne la législation sur le divorce qui, à mon avis, reflète véritablement les idées exprimées lors de cette réunion et qui, si elles pouvaient être mises en application, seraient importantes pour un bon nombre de Canadiens.

Chaque fois que nous essayons de faire adopter des réformes minimes, mais importantes nous constatons que l'horaire du Parlement ne nous permet pas de le faire. Est-ce qu'on a étudié une meilleure méthode de réforme du droit parlementaire?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, le ministère de la Justice est en train de réviser l'application de la loi sur le divorce et les données statistiques dans tout le Canada, et également les questions de jurisprudence, afin de voir s'il y a des lacunes, des

[*Texte*]

sistencies. The new research section in the Department of Justice, which has been set up, will deal with important policy matters, and one of those matters, of course, will be divorce legislation.

I do not anticipate, at the moment, referring the Divorce Act to the national Law Reform Commission. We will want to look at the first year's, or the first two or three years' experience. I think we will have policy decisions to make and the Standing Committee will also have its views. We should keep it at the parlimaentary level for the moment.

Mr. McCleave: That deals with that particular Act but I was wondering about the other Acts that these judges dealt with at that conference in Toronto.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): The judges at their Conference were less concerned with law reform than they were with educating themselves. It was a refresher course, a return to school for the judges.

The federal Department of Justice supported this conference to the tune of $22,000. The conference was under the Chairmanship of Chief Justice Gale, Court of Appeal of Ontario. Judges came from each high court in the country and from the Northwest Territories. They discussed matters of evidence, divorce, criminal procedure, public relations, how to write a judgment so people can understand it, and a lot of areas of trying to bring the courts a little closer to the people.

This is primarily not a vehicle of law reform, it is a vehicle for keeping judges up to date with the judicial process. I would hope that this seminar, which is of one week's duration at the moment, could be extended to two or three weeks and run in such a way that every high court judge in Canada some day will be able to have a refresher course once every five years.

I have ensured that the judge of the Northwest Territories and the judge for the Yukon Territory are invited on alternate years, so that despite the lack of pro rata population, they can be brought continually into the main stream of judicial thought in Canada. Eventually we may even have to think of sabbaticals for judges in order to keep them up to date and abreast of what is going on.

[*Interprétation*]

injustices ou des illogismes. La nouvelle fonction de la section de la Recherche du Ministère de la Justice qui vient d'être créée, aura à s'occuper de grandes questions de politique, et une de ces questions, naturellement, sera la législation sur le divorce.

Je ne pense pas qu'on doive, pour l'instant, renvoyer la Loi sur les divorces à la Commission nationale de la réforme du droit. Nous voulons voir comment elle fonctionne pendant les 2 ou 3 premières années. Je pense que nous aurons des décisions de principe à prendre et que le Comité permanent a également des idées à ce sujet. Nous devrions maintenir cette question au niveau parlementaire pour le moment.

M. McCleave: Très bien pour cette loi-là, mais qu'en est-il des autres lois dont ont parlé les juges lors de cette Conférence à Toronto?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Lors de la Conférence les juges étaient moins préoccupés de la réforme du droit que de la manière de faire leur éducation. Il s'agissait d'un cours de perfectionnement, et ainsi les juges sont retournés à l'école.

Le ministère de la Justice a fourni $22,000 pour subventionner cette Conférence. Elle a été présidée par le Juge en chef, M. Gale, de la Cour d'appel de l'Ontario. Les juges sont venus de chaque tribunal supérieur du pays et des Territoires du Nord-Ouest. Ils ont étudié les affaires se rapportant à la preuve, au divorce, à la procédure criminelle, aux relations publiques, la manière d'écrire un jugement de manière que les gens puissent le comprendre, et à de nombreux domaines où ils ont essayé d'amener les tribunaux le plus près du peuple.

Il ne s'agit pas en somme de réformer le droit mais de faire en sorte que les juges restent à jour dans l'évolution de la procédure judiciaire. J'espère que ce colloque qui est pour le moment d'une durée d'une semaine pourra être prolongé de 2 ou 3 semaines afin que tous les juges des tribunaux supérieurs du Canada puissent suivre un cours de perfectionnement une fois tous les 5 ans.

Je me suis assuré que les juges des Territoires du Nord-Ouest du Yukon soient invités une année sur deux, afin que, toutes proportions gardées relativement au chiffre de la population, il soit maintenu continuellement dans le courant principal de la pensée judiciaire au Canada. En tout cas, nous essayons de prévoir des périodes de congé pour les juges afin qu'ils puissent rester à jour et être tenus au courant de ce qui se passe.

[*Text*]

Mr. McCleave: Thank you, Mr. Chaiman. I have one other area of questions. Could I be put down for a subsequent round, please.

The Chairman: Thank you, Mr. McCleave. Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I will just follow on with regard to the judges. I rather facetiously asked the Minister in the House, when he made the announcement concerning judges, whether he was going to have a refresher course for lawyers, then to add to it a refresher course for the Canadian people to understand what the lawyers are saying and what the judges are saying.

It seems to me, Mr. Minister, that it would be a good idea to let the Canadian people know what the law is—to have some type of book coming out from your office setting forth the law in a very general way. This would be of great assistance to many Canadians, especially when we have had such an influx of immigrants. This is very important because immigrants have no knowledge of just what the laws are, in a general way.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think that is a very good idea. I do not know whether we could issue just a compendium of "This is your law". It is not a bad idea. I think we could do it.

I have been trying to promote the publication of a book explaining what the Department of Justice is and how it relates to the individual citizen in Canada. Mr. Justice Morrow has agreed to prepare a booklet about the law in the North and we hope that perhaps we can have a booklet of legal rights in the Eskimo and Cree languages, and in English and French, available for our northern territories. If I could have the hon. member's advocacy when I meet Treasury Board from time to time on this particular project, we could move it forward a little faster.

Mr. Gilbert: I am sure you do not need my support.

Just getting right back to estimates, Mr. Minister. You have mentioned from time to time your intention to bring forth further amendments to the Criminal Code and, although you may not like the word "mini bill", I think there are certain areas that you are going to deal with in the legislation. I would like to know what those areas are.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): As I see the timetable now, I hope to have available for

[*Interpretation*]

M. McCleave: Merci, monsieur le président. J'ai également quelques autres questions à poser. Pourrais-je les poser plus tard, s'il vous plaît.

Le président: Merci, monsieur McCleave. Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Monsieur le président, je vais parler de cette affaire concernant les juges. J'ai demandé au ministre à la Chambre, lorsqu'il a fait l'annonce relative aux juges, s'il pensait établir un cours de perfectionnement pour les avocats, et ensuite y ajouter un cours de perfectionnement pour les Canadiens afin de leur permettre de comprendre ce que disent les juges et les avocats.

Il me semble, monsieur le ministre, que ce serait une excellente idée de faire savoir au peuple canadien ce qu'est la loi, d'avoir un livre quelconque qui provienne de votre bureau et qui traite la loi d'une manière très générale. Cette mesure aiderait beaucoup de Canadiens, spécialement lorsque nous connaissons une telle arrivée d'immigrants. C'est très important parce que les immigrants ne connaissent pas exactement en quoi consistent les lois canadiennes d'une manière générale.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je pense que c'est une très bonne idée. Je ne sais pas s'il nous est possible de publier une sorte de brochure intitulée, mettons: «Voici votre loi». Ce n'est pas une mauvaise idée qui pourrait être réalisée.

J'ai essayé de faire publier un livre expliquant la valeur du ministère de la Justice et ses rapports avec le citoyen canadien. M. le juge Morrow a dit qu'il était d'accord pour préparer une brochure sur la loi dans le Nord, et nous espérons que peut-être nous aurons un précis sur les droits légaux en Esquimau, en Cri, en anglais et en français, document qui pourrait être mis à la disposition des Territoires du Nord. Si je pouvais avoir le soutien du député que je rencontre lors de réunions avec le Conseil du Trésor de temps en temps sur ce projet particulier, nous pourrions avancer peut-être un peu plus vite.

M. Gilbert: Je suis sûr que vous n'avez pas besoin de mon appui.

Pour en revenir aux crédits, monsieur le ministre, vous avez mentionné votre intention d'apporter des amendements au Code Criminel et, quoi que vous puissiez ne pas aimer le mot «mini bill», je pense qu'il y a certains domaines que vous allez traiter dans la législation. J'aimerais savoir quels sont ces domaines.

M. Turner (Ottawa-Carleton): D'après ce que je vois sur mon horaire, j'espère que le

[*Texte*]

first reading within the next three or four weeks, a bail reform bill which will fundamentally amend the law of bail, summons and arrest.

I would hope that there may be some possibility, if that hill were to meet with some success in the House, of moving it forward so that we could enact it by the end of June.

Secondly, I hope to be able to table, for first reading by the end of June in order to let it sit for digestion by members of the Committee and by the Canadian people over the summer, a bill which will incorporate many of the recommendations of the Ouimet Committee which relate directly to the Department of Justice, such as absolute and conditional discharge and this sort of thing, and also some rather fundamental amendments, plus one or two other policy decisions that will be incorporated in it.

Then thirdly, I hope to be able to table in the House some time in the autumn a right to privacy bill relating to electronic eavesdropping. My timetable was altered somewhat by the report of this Committee, Mr. Chairman, which among its recommendations suggested that I discuss with the provincial Attorney-Generals those aspects of privacy that fell within provincial jurisdiction, and I have suggested that that item be put on the agenda for the Conference with the provincial Attorney-Generals in July.

That is the timetable that I envisage for the next few months within the criminal field.

Mr. Gilbert: Mr. Minister, I think you have told Mr. McCleave and others that you intend to refer the Criminal Code and possibly the Evidence Act to the Law Reform Commission, and I would hope that you would bring forth other amendments before there is any report by the Law Reform Commission. I am going to direct your attention to the speech that you gave in Windsor just recently in which one of the sentences reads:

> Canada needs a more contemporary criminal law, credible, enforceable, flexible and compassionate.

I could not agree with you more, and I am going to direct your attention to the necessity—I think you said it in your speech—of the right to counsel. That would be the first other amendment to which I would like you to give serious consideration, and then vagrancy is the next amendment.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I do not want to tip my hand, but I think the member will be pleased to know that our studies on vagrancy are very well advanced and there

[*Interprétation*]

bill de réforme de la caution, qui modifiera fondamentalement la loi sur la caution, la citation et l'arrestation, sera prêt d'ici 3 ou 4 semaines pour la première lecture.

J'espère qu'il sera possible, si ce bill reçoit l'approbation de la Chambre, de l'acheminer afin qu'il puisse être approuvé à la fin de juin.

Deuxièmement, j'espère pouvoir présenter en première lecture à la fin de juin afin de permettre aux membres du Comité et aux Canadiens pendant l'été de l'examiner, un bill qui comprendra beaucoup des recommandations du Comité Ouimet qui se rattache directement au ministère de la Justice, notamment la libération absolue et conditionnelle et également quelques ammendements fondamentaux et une ou deux décisions de principe.

Enfin troisièmement, j'espère pouvoir déposer à la Chambre cet automne un bill concernant le caractère privé de l'écoute électronique. Mon horaire a été modifié quelque peu par le rapport de votre Comité, monsieur le président, qui parmi ces recommandations suggère que j'étudie avec les procureurs généraux certains aspects privés qui tombent sous la compétence des provinces, et j'ai proposé que cette question soit inscrite au programme de la Conférence avec les procureurs généraux en juillet.

Tel est le programme que j'envisage pour les quelques prochains mois dans le domaine du droit criminel.

M. Gilbert: Monsieur le ministre, je pense que vous avez dit à M. McCleave et aux autres que vous avez l'intention de référer le Code criminel et peut-être aussi la Loi sur la preuve à la Commission de réforme du droit, et j'espère que vous nous apporterez d'autres amendements avant que la Commission de réforme du droit ne fasse un rapport. Je vous rappele quelques phrases du discours que vous avez prononcé récemment à Windsor:

> Le Canada a besoin d'un Code pénal plus moderne, plus souple, plus flexible et plus humain.

Je suis entièrement d'accord avec vous, et je vais attirer votre attention—je pense que vous l'avez dit dans votre discours—sur le droit à avoir un avocat. Ce serait le premier amendement que j'aimerais vous voir étudier et ensuite l'amendement sur le vagabondage.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je ne veux pas dévoiler mes plans, mais je pense que l'honorable député sera certainement enchanté de savoir que nos études sur le délit

[*Text*]

may well be something on that subject available before the end of June. On the matter of right to counsel, the Department at the moment is conducting a survey of legal aid in all the provinces, and we have commissions and legal aid studies in those jurisdictions over which the Attorney General of Canada by statute has direct control, namely the Northwest Territories and the Yukon. Those commissions have now reported and made their recommendations for legal aid in those territories, and we are examining them and we will be making an announcement within the next six months or so. Thus we are actively considering what we can do to implement in a more meaningful way the right to counsel.

Mr. Gilbert: Mr. Minister, you will recall that the Prime Minister has said that this right to counsel should be entrenched in the Constitution, and I would hope that your view would be a little different and that you will incorporate it within the Code.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): At the federal-provincial conferences we did propose a charter of human rights. That charter of human rights included some fundamental rights like the right of assembly, of expression, of religion, and so on. It included some political rights and legal rights including *habeas corpus*, the right to counsel, the right to a hearing, and so on.

As the member knows, we have not got very far in reaching a consensus with the provincial governments on a charter of human rights. The way the constitutional discussions have been proceeding at the moment, I doubt whether we would be able to reach a consensus beyond the fundamental rights, which forces me to fall back on the suggestion the member has made of dealing with it in the Criminal Code.

Mr. Gilbert: Thank you, Mr. Minister. Following up on the question of human rights, I was informed last Saturday that the universal declaration of human rights has been ratified by 60 countries throughout the world, including Great Britain and France, and we have failed to move in the ratification of this declaration. I would hope that you would make it an item on your agenda when you have your next constitutional conference, because this indicates a backwardness by Canada with

[*Interpretation*]

de vagabondage sont très avancées et que d'ici la fin de juin, nous aurons peut-être une proposition à faire à cet égard. En ce qui concerne le droit d'avoir un avocat, le ministère fait à l'heure actuelle un relevé de l'aide judiciaire dans toutes les provinces, et nous avons des commissions et des études relatives à cette aide concernant les autorités sur lesquelles le procureur général du Canada exerce un contrôle direct par statut, à savoir les territoiries du Nord-Ouest et du Yukon. Ces commissions ont maintenant soumis leurs rapports et fait leurs recommandations en ce qui concerne l'aide judiciaire dans ces territoires, et nous les examinons et nous ferons une annonce à ce sujet au cours des 6 prochains mois. En somme, nous sommes très actifs et nous étudions ce que nous pouvons faire pour mettre en vigueur le droit de secours d'un avocat.

M. Gilbert: Monsieur le ministre, vous vous souviendrez que le premier ministre a dit que le droit à avoir un avocat devrait figurer dans la constitution, et j'espère que votre point de vue à ce sujet sera un peu différent et que vous préférez l'insérer dans le Code criminel.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Lors des conférences fédérales-provinciales, nous avons proposé une charte des droits de l'homme. Cette charte des droits de l'homme comprenait quelques droits de l'homme fondamentaux notamment le droit de s'assembler, le droit d'expression, de religion, et également quelques droits politiques et judiciaires, y compris l'*habeas corpus*, le droit à avoir un avocat, le droit à obtenir une audience et ainsi de suite.

Comme le député le sait, nous ne sommes pas allés très loin en ce qui concerne la réalisation du consentement unanime des gouvernements provinciaux pour une charte des droits de l'homme. De la façon dont les discussions sur la constitution se déroulent à l'heure actuelle, j'ai l'impression que nous ne pourrons pas atteindre l'unanimité au-delà des droits fondamentaux, ce qui m'oblige à revenir sur la suggestion présentée par le député selon laquelle il vaudrait mieux traiter cette question dans le Code criminel.

M. Gilbert: Merci, monsieur le ministre. En ce qui concerne la question des droits de l'homme, on m'a informé samedi dernier que la déclaration universelle sur les droits de l'homme avait été ratifiée par 60 pays dans le monde, y compris la Grande-Bretagne et la France, et que nous n'avions pas proposé la ratification de cette déclaration. Je formule le vœu que vous inscriviez cette question a votre ordre du jour lors de votre prochaine conférence sur la constitution, parce que cette

[*Texte*]

regard to a very fundamental charter that should be ratified.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I will take that suggestion and pass it along to the Prime Minister. I should observe, of course, that we live in a federal state and a good many of the aspects of fundamental human rights as found in that convention fall within provincial jurisdiction.

Mr. Brewin: I think, if I may put in a supplementary point, that what my colleague is saying is that he is inviting the Minister to discuss this question of ratification with the provincial authorities for the very reason that the Minister has pointed out that some of the matters in the universal declaration of human rights are clearly more within provincial than federal competence. However, the fact that there is a division of jurisdiction is perhaps no good reason why Canada should lag collectively behind the other nations of the world because of our federal constitution.

If I rightly understand it, that was what my colleague was suggesting to the Minister, that he take it up with his colleagues in the provincial field and point out to them that this leaves us in an anomalous position. Much of the universal declaration of fundamental human rights is aspiration, perhaps, rather than effective, but it is a standard that the nations have set for themselves internationally. I was at the same conference as the member where this suggestion was made to us, that we raise this matter with you and that is why we are doing so.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think it is a very relevant recommendation.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I have other questions, but I am going to abide by the 10-minute rule and pass at this time.

The Chairman: Thank you, Mr. Gilbert. Mr. MacEwan and then Mr. Sullivan.

Mr. MacEwan: I have a couple of short questions, Mr. Chairman. I want first to question the Minister with regard to the statute revision commission and the statutes. It is pointed out in the Minister's statement here that there has been some delay in the work, but it is anticipated that the printing will be done during 1970. Is it anticipated that the statutes will be available for distribution, Mr. Chairman, in 1970?

[*Interprétation*]

situation indique un retard de la part du Canada en ce qui concerne une charte très fondamentale qui devrait être ratifiée.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est une idée que je pourrai transmettre au premier ministre. Je dois faire remarquer, bien entendu, que nous vivons dans un état fédéral et que bon nombre des aspects de droits fondamentaux de l'homme qu'on retrouve dans cette charte sont du ressort de la compétence provinciale.

M. Brewin: Si je peux souligner un autre point, je pense que ce que mon collègue dit est qu'il invite le ministre à discuter cette question de ratification avec les autorités provinciales pour la raison même que le ministre a soulignée que certaines des questions dans la déclaration universelle des droits de l'homme concernent davantage la compétence provinciale que l'autorité fédérale. Toutefois, le fait qu'il y a une division de la compétence n'est peut-être pas une bonne raison pour laquelle le Canada devrait rester derrière les autres nations du monde à cause de notre constitution fédérale.

Si j'ai bien compris, voilà ce que mon collègue a suggéré au ministre quand il lui a proposé de solutionner cette question avec ses collègues dans le domaine provincial et qu'il a souligné que cette situation n'était pas normale. Une grande partie de la déclaration des droits humains fondamentaux consistent en une aspiration plutôt qu'en une mesure efficace, mais il s'agit d'une norme que les nations ont établi pour elles-mêmes au niveau international. J'assistais à la même conférence que le député lorsqu'on nous a suggéré d'étudier cette affaire avec vous et voilà ce que nous faisons actuellement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je pense que cette recommandation est très pertinente.

M. Gilbert: Monsieur le président, j'ai d'autres questions à poser, mais je vais m'en tenir à la règle des 10 minutes et passer mon tour pour l'instant.

Le président: Merci, monsieur Gilbert. Monsieur MacEwan, suivi de M. Sullivan.

M. MacEwan: J'ai quelques questions très brèves à poser, monsieur le président. Je désire interroger le ministre en ce qui concerne la Commission de révision des statuts et les statuts eux-mêmes. Dans la déclaration du ministre, on souligne qu'il y a eu quelques retards dans le travail, mais qu'on espère que l'impression sera faite pendant l'année 1970. Espère-t-on, monsieur le président, que les statuts pourront être distribués en 1970?

[*Text*]

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Could I ask Mr. Ryan to reply to that?

Mr. Ryan: As the Minister has indicated, there have been technical delays in the composition of the revised statutes. At the present time I cannot give a firm date for the completion of the first printing phase. I will not have that for a few weeks, but it is stlil anticipated that they will be printed, bound and circulated within 1970. That is the firmest commitment I have been able to obtain.

Mr. MacEwan: Following that, Mr. Chairman, the statement also refers to the fact that from now on the printing and revising and so on will be done as a continuing semi-automated operation. Could Mr. Ryan explain that briefly?

Mr. Ryan: The problem in the past with the revised statutes of any jurisdiction was that the basic storage form of the text was in hot lead, which meant that unless you wanted to retain a terrific amount of capital tied up in lead in a printing firm and a large warehouse space, you had no easily worked base to hold the text.

Some jurisdictions tried to hold it in lead and make office consolidations, re-using the lead and keeping the text up to date so that they could go to print very quickly with up-to-date material.

With the introduction of electronic storage and retrieval methods, in other words magnetic tape, disc storage and so on, it is possible to keep the text up to date much more rapidly than under the old means, and with the introduction of modern photocomposition equipment—videocomp, linotron and equipment of that kind—a magnetic tape can go through tape readers to hardware that would turn out a film page for offset printing. With these new storage media it is now possible to update text much more rapidly than was done in the past, so one can anticipate calling out an updated text almost at will under the new storage methods.

Mr. MacEwan: During our study of the Estimates last year we had a discussion about enlisting sufficient lawyers to man the Department, and there was some difficulty with salaries and so on. Mr. Samuels, is the Department up to strength today? I note that

[*Interpretation*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): Pourrais-je demander à M. Ryan de répondre à cette question?

M. Ryan: Comme le ministre l'a indiqué, nous avons eu des retards d'ordre technique dans la composition des statuts révisés. A l'heure actuelle, je ne peux pas indiquer une date certaine de terminaison de la première phase de l'impression. On espère toutefois que ces statuts seront imprimés, reliés et mis en circulation au cours de 1970. C'est l'engagement le plus ferme que j'ai été en mesure d'obtenir.

M. MacEwan: Par la suite, monsieur le président, la déclaration indique également le fait qu'à partir de maintenant l'impression et la révision seront faites d'une manière semi-automatique. Est-ce que M. Ryan pourrait nous donner de brèves explications à ce sujet?

M. Ryan: Le problème que nous avons eu par le passé avec les statuts revisés de toute compétence était que la forme d'emmagasinage de base du texte était en plomb en fusion, ce qui signifie qu'à moins que vous ne vouliez conserver une quantité très importante de capital immobilisé en plomb dans une imprimerie et un grand espace de stockage, vous n'aviez de base facilement élaborée pour contenir le texte.

Certaines autorités ont essayé de le contenir en plomb et de faire des consolidations en utilisant de nouveau le plomb et en maintenant le texte à jour de manière qu'il puisse le faire imprimer très rapidement avec du matériel à jour.

Avec l'introduction des méthodes de stockage et de récupération électronique, en d'autres mots, la bande magnétique, le stockage du disque et ainsi de suite, il est possible de maintenir le texte à jour beaucoup plus rapidement qu'en employant les anciens moyens, et avec l'introduction de la méthode moderne de photocopie, de vidéo-composition, de linitron et d'équipement de cette sorte, un ruban magnétique peut passer par les machines électriques et être transmis à l'impression qui en sortira une page sur film d'impression. Avec ces moyens de stockage, il est maintenant possible de mettre à jour un test beaucoup plus rapidement que par le passé, si bien qu'on peut envisager se procurer un texte mis à jour presque à volonté en vertu des nouvelles méthodes d'entreposage.

M. MacEwan: Au cours de notre étude des crédits l'année dernière, nous avons étudié le problème d'engager suffisamment d'avocats pour doter le ministère, et il y a eu des difficultés en ce qui concerne les traitements. Monsieur Samuels, est-ce que le ministère a

[*Texte*]

in every department except three the lawyers have been transferred to the Department of Justice. What is the situation now?

Mr. Samuels: Mr. Chairman and Mr. MacEwan, there have been a number of improvements since last year, the main one being new salary scales that the Treasury Board have allowed us. But more important than the salary scales themselves, there is a good deal of flexibility given to the Deputy Minister to determine salaries of individuals within those salary ranges, and he does this based on merit and performance. I think this has gone a long way not only in getting people into the Department but keeping them there once they arrive.

I think I have some recruiting figures here somewhere. The Deputy Minister just pointed out that one of the major problems is the freeze on employment. We have not been allowed to try to recruit all the people that we think we have to have. I am sorry but I do not have the total figure of vacant positions that we can fill during this fiscal year. However, we have a large number of recruiting processes in action, there are interviews of candidates going on all the time, and they are reasonably successful.

I would be glad to give more specific information as to figures.

Mr. MacEwan: No, that is fine.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): While it is true that we were able to obtain from Treasury Board some increase in the salaries and flexibility by way of a system of ranges of salary, which the Deputy Minister and the senior members of the Department by way of a staff board are able to pass upon on the basis of merit and performance, to my mind the range of salaries of lawyers in the public service is still insufficient to allow me and the Deputy Minister to resist the continual onslaught of the profession by way of raiding us of the bright young men and women in the Department. The ranges are good for lawyers in the first six or seven years of practice. When they develop some competence with us in the criminal, tax, or civil litigation field, many are seduced away by higher emoluments than we are able to offer in the public service. That is not to say that we do not have the best law firm in the country—I believe we do. Most of them are kept here by a dedication to public service and by the

[*Interprétation*]

un personnel complet actuellement. Je remarque dans chaque ministère que, à l'exception de trois, les avocats ont été transférés au ministère de la justice. Quelle est la situation actuelle?

M. Samuels: Monsieur le président et monsieur MacEwan, il y a eu bon nombre d'améliorations depuis l'année dernière, la principale d'entre elles étant les nouvelles échelles de traitements que le Conseil du Trésor nous a accordées, mais plus important encore est la latitude que nous a donnée le ministre adjoint de déterminer les appointements des personnes relevant de ces échelles de traitements, et il le fait en se fondant sur le mérite et le bon accomplissement du travail. Je pense que cette mesure nous permet non seulement d'obtenir des gens dans le ministère, mais de les conserver une fois que nous les avons engagés.

Je crois que j'ai les chiffres ici en ce qui concerne le recrutement. Le sous-ministre a dit que l'un des problèmes importants est le gel des emplois. Nous n'avons pas été autorisés à essayer de recruter tout le personnel que nous estimons nécessaire. Je suis désolé, mais je n'ai pas les chiffres totaux des postes vacants qui sont toujours à remplir au cours de cette année financière. Toutefois, nous avons à l'heure actuelle un grand nombre de méthodes de recrutement, et il y a des entretiens avec les candidats tout le temps, et nos méthodes sont assez couronnées de succès.

J'aimerais donner des renseignements plus précis en ce qui concerne les chiffres.

M. MacEwan: Non, c'est très bien.

M. Turner (Ottawa-Carleton): S'il est vrai que nous avons pu obtenir du Conseil du Trésor une augmentation des traitements et une latitude grâce à un système de barèmes de salaires, que le sous-ministre et le personnel supérieur du ministère peuvent décider en se fondant sur le mérite et l'accomplissement du travail quotidien, à mon avis les traitements des avocats de la fonction publique sont encore insuffisants pour me permettre et pour permettre au sous-ministre de résister à l'assaut continuel des professionnels qui viennent faire du maraudage dans notre ministère. Les traitements sont bons pour les avocats dans les premières 6 ou 7 années de pratique. Une fois qu'ils ont acquis de la compétence avec nous dans le secteur criminel, des impôts ou dans les litiges civils beaucoup sont séduits par les plus hauts traitements que ceux que nous pouvons leur offrir dans la fonction publique et ils nous quittent. Cette situation ne signifie pas que nous n'avons pas la meilleure étude d'avocats dans le pays; je

[*Text*]

attraction of the variety of cases they would get as lawyers—because 40 per cent of cases before the Supreme Court and the major courts in this country, the federal courts, involve the government. As I say, we get a variety of cases and, intellectually, it is a stimulant.

However, because certain types of federal employees—lawyers, certain types of engineers, research scientists and so on—are particularly vulnerable to competition with the private sector, I have been trying to persuade, without too much success, the Treasury Board to give us a little more flexibility to meet this kind of competition. I do not think we have yet succeeded.

Mr. Samuels mentioned the recruiting procedure. We have had intensive discussions, both within the Department and with deans of law across the country, on improving our methods for recruiting and getting our senior staff to the law schools in plenty of time to recruit them. I think over the next few years the results will start to show.

We still have a problem with arcticling. Except for the Province of Ontario and the Province of Quebec, we are not able to obtain article students in the federal Department of Justice in Ottawa because the other provincial law societies will not recognize arcticling in the federal Department here in Ottawa for purposes of their admission. Quebec and Ontario do. I have asked the President of the Canadian Bar Association to see what he can do to influence provincial law societies.

We do have regional offices now in Toronto, Montreal, Vancouver, Winnipeg and, on July 1, in Halifax, and we are able to use these offices as a means of obtaining articled students.

We also are increasing the number of law students for whom we hold out summer employment. There are not as many as I would like to see, but as many as we can arrange under the current restrictions.

Mr. MacEwan: I understand the regional director of each regional office, among his other duties, gives advice to the various governments departments in that region. Is that correct?

[*Interpretation*]

crois que nous l'avons. La majorité d'entre eux restent ici pour se dévouer à la fonction publique et également parce qu'ils ont affaire à des cas très variés car 40 p. 100 des cas qui vont devant la Cour suprême et les Cours supérieures du Canada et les Cours fédérales, concernent le gouvernement. Comme je l'ai dit, nous avons une grande variété de cas et, sur le plan intellectuel, cette situation constitue un stimulant.

Toutefois, parce que certaines catégories d'avocats, d'ingénieurs et d'hommes de science sont particulièrement vulnérables à la compétition avec le secteur privé, j'ai essayé de persuader, sans trop de succès, le Conseil du Trésor de nous donner un peu plus de latitude pour faire face à cette concurrence. Je ne pense pas que nous ayons encore réussi.

M. Samuels a mentionné la procédure du recrutement. Nous avons eu pas mal de discussions à ce sujet avec notre ministère et avec les doyens des facultés de droit sur l'amélioration de nos méthodes de recrutement et pour permettre que notre personnel chevronné puisse aller dans les écoles de droit pour faire du recrutement. Je pense que dans les quelques années à venir, les résultats commenceront à se manifester.

Nous avons encore un problème avec la question des stagiaires. Sauf en ce qui concerne les provinces d'Ontario et du Québec, nous ne pouvons pas obtenir des étudiants stagiaires au ministère fédéral de la Justice à Ottawa parce que les autres sociétés judiciaires des provinces ne reconnaissent pas le travail fait ici à Ottawa aux fins de leur admission. Le Québec et l'Ontario le reconnaissent. J'ai demandé au président de l'Association du barreau canadien de voir s'il pourrait faire des démarches pour influencer les sociétés judiciaires des provinces.

Nous avons des bureaux régionaux à Toronto, Montréal, Vancouver, Winnipeg, et le premier juillet, nous en aurons un à Halifax, et nous nous servirons de ces bureaux comme de moyens pour obtenir des étudiants stagiaires.

Nous augmentons également le nombre des étudiants en droit pour lesquels nous réservons un emploi d'été. Il n'y a pas autant d'emplois que j'aimerais en avoir, mais nous faisons notre possible compte tenu des restrictions actuelles.

M. MacEwan: Je crois comprendre que le directeur de chaque bureau régional doit, entre autres, donner les renseignements aux différents ministères gouvernementaux de la région. Est-ce exact?

[*Texte*]

Mr. Turner: Yes.

Mr. MacEwan: Are these offices pretty well autuonomous? I suppose more difficult matters are referred to the best law firms in the country, but are these regional offices given quite a free rein?

Mr. Maxwell: In that regard we have tried to devise a series of principles that would govern the sort of thing you have in mind. Of course they are not autonomous and to a real extent they have a more limited experience—at least we think so—than the people at the head office in Ottawa. But as much on-the-spot advice as can be given is given locally. Mind you, many of the departments of government that are served locally in turn wish to refer their matters to their head office, and of course that is another complicating feature in the whole picture.

However, gradually and little by little the matter seems to be straightening itself out.

Mr. MacEwan: Thank you.

The Chairman: Mr. Sullivan and then Mr. MacGuigan.

Mr. Sullivan: Has any decision been reached regarding the change in the retirement age for judges?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No, but you will have observed that the new federal court bill provides for retirement of judges in the federal court at 70 as compared to the existing age of 75 for the Supreme Court of Canada and provincial courts. The age was reduced from mortality to 75 by an amendment to the British North America Act sometime ago. Any amendment to the retirement age for judges in provincial courts constituted under the British North America Act would take a further amendment to the British North America Act. There may be alternatives of providing an optional retirement age, say, at 70 for judges with a certain number of years service, subject perhaps to recall by a Chief Justice on a per diem basis if there were business before the courts, and we are exploring that.

Mr. Sullivan: Thank you, thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Turner, I notice you comment that during the year the Depart-

[*Interprétation*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui.

M. MacEwan: Est-ce que ces bureaux sont assez autonomes? Je suppose qu'on adresse les affaires les plus difficiles aux meilleures sociétés judiciaires du pays, mais est-ce qu'on donne aux bureaux régionaux pleine liberté?

M. Maxwell: Dans ce domaine nous avons essayé d'établir une série de principes qui régiraient les questions que vous avez à l'esprit. Naturellement ils ne sont pas autonomes et jusqu'à un certain point ils ont une expérience plus limitée—du moins voilà ce que nous pensons—que les gens du bureau central à Ottawa, mais en ce qui concerne ces conseils sur place, ils en donnent autant qu'il est possible de le faire localement. Bon nombre des ministères du gouvernement qui sont servis localement désirent référer leurs affaires à leur bureau central, et naturellement voilà une situation qui complique tout le tableau.

Toutefois, petit à petit, la situation semble s'arranger.

M. MacEwan: Merci.

Le président: Monsieur Sullivan, suivi de M. MacGuigan.

M. Sullivan: Est-ce qu'une décision a été prise en ce qui concerne le changement relatif à la retraite des juges?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non, mais vous aurez peut-être remarqué que la nouvelle loi fédérale sur les tribunaux prévoit la retraite des juges à l'âge de 70 ans pour les tribunaux fédéraux tandis qu'actuellement elle est de 75 ans à la Cour suprême du Canada et dans les cours provinciales.

Du fait de la mortalité, l'âge de la retraite a été réduit à 75 ans par un amendement apporté il y a quelque temps à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Tout changement à l'âge de la retraite pour les juges des tribunaux provinciaux qui ont été constitués en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique obligerait à apporter un amendement supplémentaire à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. On pourrait accorder une option à 70 ans aux juges pour qu'ils prennent la retraite et à condition qu'ils aient accompli un certain nombre d'années de service, et nonobstant le fait qu'ils pourraient être rappelés par un juge en chef sur une base journalière.

M. Sullivan: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Monsieur Turner, j'ai noté que vous avez indiqué qu'au cours de l'année,

[*Text*]

ment of Justice has acquired legal staff which formerly belonged to other departments. I suppose, for example, the transfer of Dr. Barry Strayer from the Privy Council Office to the Department of Justice may be part of that trend. I think most of us here would approve of this trend. You conclude that the departments whose legal staff do not yet form part of the Department of Justice are External Affairs, Department of National Defence and the Solicitor General. I wonder whether this is a statement of a terminal position or a matter which is still in progress. I am willing to grant that no one would argue that the Department of the Solicitor General should be incorporated in that as the Department of Justice, but with respect to the other departments is it the feeling of your department that there are valid reasons why the legal staffs of those departments should remain separate?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Put it this way, Mr. Chairman, no, we do not consider it to be a terminal position. There have been discussions with the Solicitor General's department and it may be that lawyers on the Solicitor General's staff may be transferred to the Department of Justice. This would in no way interfere with legal advisers to the RCMP or the National Parole Board. There are certain civilian lawyers on the rolls of the Department of National Defence over whom there are discussions. We have recognized that those lawyers in the Judge Advocate General's office of military rank dealing primarily with military law might well be left under the jurisdiction of the Judge Advocate General.

In External Affairs there have been some preliminary discussions at an official level only, whether there might not be better coordination between public international and domestic public law, but that is very preliminary.

How it operates of course is that each department which has been incorporated—I was going to use the word integrated but I did not want to revive any connotation by the use of that word. Every department whose lawyers serve as lawyers and not as administrators and whose lawyers have returned to the Department of Justice has a director of legal services. The director of legal services in that department, say, the Department of National Health and Welfare reports through an assistant deputy minister to a deputy minister of National Health and Welfare. He also reports to the Assistant Deputy Minister of Justice, Mr. Sol Samuels and through him to the Deputy Minister of Justice. All the law-

[*Interpretation*]

le ministère de la Justice avait ajouté à son personnel juridique des employés qui, auparavant, appartenait à d'autres ministères. Je suppose que c'était le cas de la mutation de M. Barry Strayer du Conseil privé au ministère de la Justice. La plupart d'entre nous ici sont d'accord avec cette politique. Vous laissez entendre que les ministères qui possèdent toujours du personnel juridique qui n'est pas encore intégré au ministère de la Justice sont le ministère des Affaires extérieures, le ministère de la Défense nationale et le Solliciteur général. S'agit-il d'une situation définitive ou il y a-t-il évolution? Personne ne s'opposerait à ce que le ministère du Solliciteur général soit incorporé à celui de la Justice, mais en ce qui concerne les autres ministères, votre ministère pense-t-il que, pour des raisons valables, ces personnels juridiques devraient rester dans les ministères où ils sont?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, il ne s'agit pas d'une situation définitive. Des pourparlers ont été entrepris avec le ministère du Solliciteur général, et il se peut que des juristes de son personnel soient mutés au ministère de la Justice. Cette mesure ne viserait pas les conseillers juridiques de la Gendarmerie royale du Canada ou de la Commission nationale de libération conditionnelle. On étudie le cas de certains avocats civils qui se trouvent sur les registres du ministère de la Défense nationale. Nous avons reconnu que ces avocats qui se trouvent au bureau du juge-avocat général et qui possèdent un grade militaire et s'occupent principalement de droit militaire, pourraient fort bien rester sous l'autorité du juge-avocat général.

Des études préliminaires ont été faites au niveau officiel pour assurer une meilleure coordination entre le droit public international et le droit public national, mais il ne s'agissait que d'études préliminaires.

Chaque ministère, naturellement, dont les avocats ont travaillé à ce titre, mais non pas à titre d'administrateurs et qui sont retournés au ministère de la Justice, possède un directeur des services juridiques. Ce directeur dans le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social relève, par l'intermédiaire d'un sous-ministre adjoint, d'un ministre adjoint de la Santé nationale et du Bien-être social. Il doit également faire rapport au sous-ministre adjoint du ministère de la Justice, M. Sol Samuels et par son truchement au sous-ministre de la Justice. Tous les juristes de ce ministère relèveront directement du directeur des services juridiques. De cette façon, les juristes font rapport en tant que juristes au

[*Texte*]

yers in that department will report to the director of legal services. In this way the lawyers report as lawyers to a director of legal services and the director of legal services reports to his deputy minister and to the Deputy Minister of the Department of Justice.

This has a number of advantages. First of all, the legal input into governmental decisions and policies is made at an earlier stage. In the past there have been, frankly, some embarrassing situations where every aspect of a problem has been studied but nobody had consulted a lawyer. This gives us an earlier input, just as the Department of Finance properly has, into the whole panorama of governmental decisions.

Second, it allows us to cross-fertilize legal talent and to move men and women from one department to another to give them more variety in their own professional careers and more opportunity for advancement, because a lawyer who remains a lawyer and who does not enter the administrative or executive fields can only go so high in a department of government. By opening the whole scope of the federal Department of Justice he can go as high as his talents allow.

Third, it allows us to bargain more successfully for him or her in salary negotiations because then he or she is treated professionally, as a lawyer and is given the increases accorded that classification in the Public Service. So it has proved, I think, useful.

Mr. MacGuigan: With respect to the input you described, Mr. Turner, is it from the Department of Justice itself? For instance, is the Department of Justice directly involved in a problem of the Department of Transport through the lawyer who is in the Department of Transport? Would the problem be discussed with officials of the Department of Justice at that point? Is that what you meant by the early input?

Mr. Maxwell: That is the theory, Mr. MacGuigan, on which it is supposed to work. It does not always work that way, but again little by little we are moving in that direction. We hope that in the very near future we will have a key lawyer in each department of government who will be involved right at the inception of the evolving departmental policy, whatever it happens to be. We hope that it will be followed through and where necessary other officials in the Justice department, and perhaps even the Minister himself, may become involved if we think it is going off the rails from our narrow legal point of view.

Mr. MacGuigan: So is it fair to say that this lawyer then takes his instructions prim-

[*Interprétation*]

directeur des services juridiques et le directeur des services juridiques fait rapport à son sous-ministre et au sous-ministre du ministère de la Justice.

Ce système présente un certain nombre d'avantages. Tout d'abord, la contribution juridique aux décisions et aux lignes de conduite gouvernementales se fait plus tôt. Dans le temps, il arrivait quelquefois qu'on ne consultait pas d'hommes de loi.

Deuxièmement, cette politique nous permet d'utiliser les juristes d'un ministère à l'autre; et particulièrement elle leur permet de gravir tous les échelons du ministère de la Justice.

Troisièmement, elle facilite les négociations dans le domaine des traitements en les traitant comme professionnels selon la classification de la Fonction publique.

M. MacGuigan: En ce qui concerne la contribution dont vous avez parlé, monsieur Turner, vient-elle du ministère de la Justice lui-même? Est-ce que le ministère de la Justice s'occupe d'un problème du ministère des Transports par le truchement de l'homme de loi qui se trouve au ministère des Transports?

M. Maxwell: En théorie, oui, monsieur MacGuigan. Nous espérons que prochainement, il y aura dans chaque ministère du gouvernement, un homme de loi clé, qui surveillera l'élaboration des politiques ministérielles. Nous espérons que, dans les cas où ce sera nécessaire, d'autres fonctionnaires du ministère de la Justice seront en cause, peut-être, le ministre lui-même.

M. MacGuigan: Il est donc juste de dire que cet homme de loi recevra ses directives prin-

[*Text*]

arily from the Department of Justice rather than from the other department?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): In an administrative way he still reports to the other department; in a professional way he reports to us. I just want to take issue with what was obviously a facetious remark from a deputy minister about our narrow legal point of view. I think members will notice that in the general explanation of the purposes of this Department we do not consider ourselves merely to be a lawyer to government any more, we consider ourselves to be counsel to the people.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, with reference to these broader responsibilities would the Minister be prepared to make some comment on the subject of statutory instruments which is one of concern both to Parliament and the people. It is now just over six months since the special committee on that subject presented its report and as are other members of the now dissolved committee I am becoming rather anxious to see the fruits of the government's consideration.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): The Committee may be dissolved, Mr. Chairman, but the member from Windsor-Walkerville is not dissolved and I am glad he brought up the question. I stated publicly and so did Mr. Don Macdonald, the President of the Privy Council, that we personally supported the general tenor of those recommendations. I think it was a first-rate report. We have prepared a draft submission to our colleagues. I have not had an opportunity of seeing it myself, but I understand it is on its way. I will be discussing it with Mr. Macdonald and we hope to present a joint submission to our Cabinet colleagues on the implementation of that report in so far as Parliament can implement it internally and externally.

We have also, as a result of that report, increased our staff of the Department of Justice resident in the Privy Council Office from one to four where we sent them food from time to time in order to beef up the function contemplated by the Statutory Instruments Committee. As a result of those recommendations we were able to convince Treasury Board that we needed an increase in the legislative drafting section, not only to meet the rigours of Parliament and of the Standing Committee system but also our responsibilities under the contemplated acceptance of that report. The reason we have not moved faster implementing the report is that we have been short of drafting time for the analysis of that report. This is why we have

[*Interpretation*]

cipalement du ministère de la Justice plutôt que de votre ministère?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Du côté administratif, il continue à relever de l'autre ministère; du côté professionnel, il relève de nous. J'aimerais aussi faire remarquer à la suite d'une remarque ironique faite par un sous-ministre que nous ne nous considérons pas simplement comme des juristes au service du gouvernement, mais également comme les avocats du peuple.

M. MacGuigan: Monsieur le président, en ce qui concerne ces responsabilités plus vastes, le ministre est-il prêt à nous faire quelques commentaires au sujet des instruments statutaires, sujet qui intéresse fort le Parlement et le peuple. Il y a déjà plus de six mois que le Comité spécial a présenté son rapport à ce sujet, et le Comité a été dissous.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Le Comité a peut-être été dissous, monsieur le président, mais le député de Windsor-Walkerville n'a pas disparu et je suis heureux qu'il ait soulevé la question. J'ai déclaré publiquement de même que le président du Conseil privé, M. Don Macdonald que nous appuyons le contenu général de ces recommandations. Je crois que le rapport était de première qualité. J'espère présenter avec M. Macdonald une proposition conjointe à nos collègues du Cabinet pour qu'on mette en application les recommandations de ce rapport.

A la suite de ce rapport, nous avons augmenté notre personnel du ministère de la Justice, qui se trouve attaché en permanence au Conseil privé, de une personne à quatre, afin que ces dernières puissent faire face aux recommandations du Comité sur les instruments statutaires. A la suite de ces recommandations, nous avons réussi à convaincre le Conseil du Trésor qu'il fallait augmenter notre section de rédaction des lois, non seulement pour répondre aux besoins du Parlement et du système des Comités permanents, mais aussi pour remplir nos obligations qui résulteront de l'acceptation prévue de ce rapport. Voilà pourquoi nous avons augmenté le personnel de notre section de la législation et que nous avons parrainé ces bourses d'études

[*Texte*]

increased the legislative section and why we have sponsored these scholarships and the new drafting school at the University of Ottawa Faculty of Law. All results indirectly of the hon. member's Committee's report.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I am very gratified to hear about the results which have already occurred. I would just ask the Minister a further question. Does he expect government consideration of this interim report will be completed in time for House discussion in this session?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I would doubt it, but I suppose primarily because of a real shortage of Parliamentary time at this stage in the session.

The Chairman: Mr. Brewin and Mr. Blair.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would just like to add to the last question as a member of the Committee and a member of the opposition just a footnote that we are extremely interested in that report and its being fully implemented. We are not impatient but we are anxious, as the hon. member, said about that report.

May I turn to another subject? I would like to compliment the Minister and the Department on the tone of the report about active and creative roles and so on. I have long thought that the Department of Justice should move in that direction. I would like to ask a question arising partly out of the questions on the Charter on Human Rights. Does the Department of Justice perform, and if it does, through what branch or instrumentality does it perform the task of protecting the rights of individuals, the basic fundamental rights of individuals? I appreciate that many of these problems because of our dual system fall under the administration of justice which is provincial. As members of Parliament, we are all ombudsmen in a way, but does the Department of Justice get complaints as I do, about the denial of bail, about the denial of rights and does it have a means of investigating and a policy of assisting individuals in regard to this?

I will just add one further thought in this connection, that such a department would be something like the American Attorney General's Department under the late Senator Robert Kennedy—he was not then Senator—which I think had a branch that concerned itself almost exclusively with the enforcement of civil rights legislation. If we are going to have a Charter of Human Rights, the enforcement is a lot of the battle. I am wondering

[*Interprétation*]

et la nouvelle école de rédaction qui se trouve à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

M. MacGuigan: Je suis heureux d'entendre parler de tous ces résultats. Est-ce que monsieur le ministre pense que le rapport provisoire sera complété à temps pour qu'on puisse en discuter à la Chambre au cours de la présente session?

M. Turner (Ottawa-Carleton): J'en doute, à cause du manque de temps en ce moment.

Le président: Monsieur Brewin, suivi de M. Blair.

M. Brewin: Monsieur le président, j'aimerais simplement ajouter qu'à titre de membre du Comité et membre de l'opposition, nous nous intéressons au plus haut point à la mise en application des recommandations de ce rapport.

Puis-je passer à un autre sujet? Je voudrais féliciter le ministre et le ministère sur leur rôle actif et créateur qui a été abordé dans ce rapport. Est-ce que, dans le cadre de la charte des droits de l'homme, le ministère de la Justice, par l'intermédiaire de quelque direction ou intermédiaire ou instrument, s'occupe réellement de protéger les droits fondamentaux des particuliers? Je suppose que bien des questions relèvent du domaine provincial à ce sujet. En tant que députés, nous sommes tous de quelque façon des ombudsmen, mais est-ce que le ministère de la Justice reçoit des plaintes comme j'en reçois pour des refus de mise en liberté, pour des refus de droits et, dispose-t-il de moyens d'enquêtes et s'occupe-t-il d'aider les personnes à cet égard?

J'ajouterais que ce ministère devrait ressembler au ministère américain du procureur général sous la direction de feu le sénateur Robert Kennedy,—qui n'était pas alors sénateur—et qui possédait un service, s'occupant presque exclusivement de la mise en application de la législation sur les droits civils. Avoir une charte des droits de l'homme n'est pas suffisant, c'est la mise en application qui en est difficile.

[*Text*]

whether this aspect of the Department's work has received consideration or receives consideration?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, let me try to answer that question in two ways; first, the structure. I hope that within the next two years by way of an implementation of the report of the House of Commons Committee on Statutory Instruments whereby we would have an internal parliamentary review of regulations and delegated legislation, and by that way of the administrative process; by way of passage of a federal court bill and that vehicle of judicial review, of administrative commission acting judicially or quasi-judicially; by way of further exploration of the internal proceedings of administrative tribunals either by way of an administrative procedures act by a council of tribunals and so on, and perhaps by a federal human rights commission we would improve the relationship between the average citizen and his government in terms of structure and remedy and recourse. Obviously, it goes beyond that. It is the attitude of the Minister and the individual members of the Department which can influence this as well.

Yes, I do get a lot of individual letters and telephone calls, some of them too late in the evening, some sober, some not sober, and in a country with six time zones sometimes the person in trouble does not realize what time it is in Ottawa. What I am able to do usually is refer it either to a provincial attorney general for investigation if it involves the administration of justice or if it involves representation by counsel, if it involves some irregularity or alleged irregularity in a court proceedings and so on, yes, I do this. Members of Parliament bring a lot of this to my attention. The hon. member has as well.

However, by statute, I have certain limitations placed upon me and also by the constitutional fabric of our country, I do. I envy the Attorney General of the United States sometimes, his jurisdiction, constitution, and the way he is able to intervene. That is not as open to me.

Mr. Brewin: I have two more questions, perhaps by way of notice to the Minister. There are two fields of law reform which I give notice will press on from time to time and one is in regard to divorce. A substantial minority of the committee that studied divorce before the recent divorce legislation felt that break-down of marriage was the more satisfactory concept than marital fault, that marital offences were not the best approach. Since that time, I understand the

[*Interpretation*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, tout d'abord, je parlerai de la structure: à la suite de la mise en application du rapport du Comité de la Chambre des communes sur les instruments statutaires, nous devrions voir s'instaurer, dans les deux prochaines années, une étude parlementaire interne des règlements et de la législation, et par conséquent, de la procédure administrative; par l'adoption d'un bill fédéral concernant les tribunaux et par ce moyen de révision judiciaire, de commissions agissant judiciairement ou quasi-judiciairement, par d'autres procédures internes d'enquêtes des tribunaux administratifs, par loi concernant la procédure administrative établie par un Conseil des tribunaux et peut-être par l'intermédiaire d'une Commission fédérale sur les droits de l'homme, nous pourrions améliorer les relations qui existent entre le simple citoyen et son gouvernement en ce qui concerne la structure, les solutions et les recours. De toute évidence, tout dépendra de l'attitude du ministre et des membres particuliers des ministères.

Je reçois bon nombre de lettres et d'appels téléphoniques, et, d'habitude, tout ce que je puis faire, c'est de transmettre les requêtes à un procureur général provincial pour qu'il fasse enquête lorsqu'il s'agit de l'administration de la justice ou d'une irrégularité de procédure devant les tribunaux; les députés me soumettent beaucoup de ces cas. Vous l'avez fait également.

Toutefois, par statut, je suis limité au point de vue constitutionnel. J'envie quelquefois la situation du procureur général des États-Unis.

M. Brewin: Je voudrais poser deux autres questions. Peut-être sous forme d'avis présentés à monsieur le ministre. L'une d'elles concerne le domaine de la réforme du droit dans le cas du divorce. Une minorité importante du Comité qui avait étudié la question du divorce avant que ne soit adoptée la récente législation sur le divorce, croyait que la rupture du mariage était un principe plus satisfaisant que la notion de faute maritale. Je crois comprendre que le Parlement britanni-

[*Texte*]

British Parliament has changed their law in that direction. I do not know how well it is working; I have not had a chance to look into that, but I give the Minister notice that we may have to let the present law run for a year or two more, but before very long some of us will be agitating for further reforms. In the last year we caught up with England in the nineteen thirties. I would like to see us either go ahead or catch up with them in the nineteen seventies.

The other item again was called to my attention at a conference. I do not want to claim to be the spokesman for the women's freedom league or liberation league or whatever they call themselves. I think this whole question of abortion would require to be looked into. We were told by some very vigorous and apparently knowledgeable women that the present system was working at least very unevenly and in certain areas it was possible to obtain a therapeutic abortion under the present laws in co-operation with the medical profession. In other areas, it was not possible to do and that people were going down to the State of New York at great expense to have these operations performed. I express the personal conviction that these women are right in saying, it is not a matter for the Criminal Law at all. When you are considering amendments and reforms of the Criminal Law, I hope you keep this I think modern, intelligent point of view in mind and I think you will get a tremendous degree of support, particularly from the women in this country, if you do.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, I would comment briefly.

The Chairman: Yes, Mr. Turner.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): On divorce, I can only repeat what I said to Mr. McCleave. I do not accept the preamble that we only brought the Act up to the British statute as of the nineteen thirties but that is a matter of opinion. We are reviewing the statistics; we are reviewing the case law and jurisprudence and if in the next year or two it becomes apparent that there are serious gaps or injustices in that statute, we will bring forth amendments. I welcome any continuing comments that members of the Committee might want to bring.

On the matter of abortion, under the recent amendments, of course, it is a matter fundamentally for medical judgment, and for the administration of hospitals within the scope of the statute. Here again, we are reviewing the statistics and I did say, of course, to the hon. gentlemen's colleague in the House of

[*Interprétation*]

que a modifié sa loi en ce sens. Je dirais que nous pourrions laisser courir la présente loi pendant encore un an ou deux mais qu'il y aura bientôt des demandes pour qu'on fasse d'autres réformes.

L'autre question a été portée à mon attention au cours d'une conférence. Sans me faire l'interprète de la société pour l'émancipation de la femme, je crois que nous devrions étudier cette question de l'avortement dans son ensemble. On nous a dit, de source bien autorisée que dans certaines régions on pouvait dévier des lois actuelles et obtenir l'avortement thérapeutique avec la collaboration de la profession médicale, mais dans d'autres régions, c'était impossible, et les gens se rendaient à grands frais dans l'état de New York pour ces opérations. On a raison de dire qu'il ne s'agit pas d'une question de droit criminel. Des femmes bien informées et très sérieuses sont de cet avis, et il faudrait en tenir compte dans l'élaboration de réformes au Code criminel.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, j'aimerais apporter de brèves remarques.

Le président: Oui, monsieur Turner.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Au sujet du divorce, je ne puis que répéter ce que j'ai déclaré à M. MacCleave. Je n'accepte pas de dire que tout ce que nous avons fait c'est de nous fonder sur le statut britannique des années trente. Nous étudions de nouveau les données statistiques, nous révisons les cas, les lois et la jurisprudence et, dans un an ou deux, si nous trouvons d'importantes lacunes ou injustices dans notre statut nous présenterons des amendements.

La question de l'avortement relève essentiellement du jugement médical et de l'administration des hôpitaux dans le cadre du statut. Nous révisons les données statistiques, et comme je l'ai dit à M^me^ MacInnis, je ne m'attends pas à ce que la Loi sur l'avortement soit modifiée bientôt. Le Parlement a consacré

[*Text*]

Commons, Mrs. MacInnis, that I did not expect imminent amendment to the abortion law. Parliament spent a good deal of time on this just during the last session and we want to gauge the performance of this statute with sufficient experience before we recommend any action to Parliament.

Might I say, I mis-stated my priorities when I was replying to Mr. Gilbert. The bail reform bill on arrest, bail and summons will largely incorporate the Ouimet recommendations with some added improvements. The second bill will incorporate a few recommendations of Ouimet, but a good deal of that is now being studied by an interdepartmental committee involving the Solicitor General and myself, the Department of National Health and Welfare and other departments. So that second bill will be, I believe, a bill of consequence, but will not be a complete digest of Ouimet committee recommendations. Most of them are still being studied by this interdepartmental committee.

Mr. Gilbert: Is that interdepartmental group studying the recommendations of the Ouimet Commission?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes.

The Chairman: Mr. Blair.

Mr. Blair: Mr. Turner, is the Department giving consideration to the question of corporal punishment and the possibility of abolishing it, as was recommended by a joint parliamentary committee in 1956?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes, sir.

Mr. Blair: Is it possible for you to state whether any amendments are likely to be proposed in the near future?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No, sir, not until I have talked to my colleagues.

Mr. Blair: Does the Department gather statistics on the number of cases or convictions across the country in which corporal punishment is included in the punishment?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes, we have the statistics both as a result of conviction by a court and as a result of action by the Commissioner of Penitentiaries. We have all the statistics.

[*Interpretation*]

pas mal de temps à cette question au cours de la dernière session, et nous voudrions d'abord sonder les résultats de l'application du présent statut avant de recommander au Parlement de prendre des mesures à ce sujet.

Me permettez-vous de dire que je me suis trompé lorsque j'ai exposé les priorités dans la réponse donnée à M. Gilbert. Le bill sur la réforme du cautionnement concernant les arrestations, les cautionnements et les sommations comprendra en grande partie les recommandations Ouimet avec certaines améliorations. Le deuxième bill inclura quelques recommandations du rapport Ouimet dont une grande partie est actuellement étudiée par un comité interministériel où travaillent actuellement le Solliciteur général et moi-même, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ainsi que d'autres ministères. Par conséquent, ce deuxième bill sera important, mais ne sera pas un résumé complet des recommandations faites par le Comité Ouimet. La plupart d'entre elles font encore l'objet d'une étude par le comité interministériel.

M. Gilbert: Est-ce que le comité interministériel est en train d'étudier les recommandations du Comité Ouimet?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui.

Le président: Monsieur Blair.

M. Blair: Monsieur Turner, est-ce que le ministère s'est intéressé à la question des peines corporelles ainsi qu'à l'éventualité de leur suppression comme l'avait recommandé un comité parlementaire mixte en 1956?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, monsieur.

M. Blair: Est-ce qu'il vous est possible de nous indiquer si des modifications sont susceptibles d'être proposées très bientôt?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non, monsieur, pas avant que j'en aie parlé à mes collègues.

M. Blair: Est-ce que le ministère aurait eu des données statistiques quant au nombre de cas ou de condamnations ayant eu lieu dans tout le pays et où les peines corporelles étaient comprises dans la sanction?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, nous disposons de données statistiques en ce qui concerne les condamnations des tribunaux et les mesures prises par le commissaire des pénitenciers.

[*Texte*]

Mr. Blair: Are you or any of your colleagues able to say whether there are any significant number of sentences of the courts?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It is very insignificant.

Mr. Blair: Can you tell us how many lawyers are employed by the Department of Justice and what the breakdown is between the civil and common lawyers?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I will ask Mr. Samuels to reply to that.

Mr. Samuels: Mr. Chairman and Mr. Blair, there are at the present time 222 lawyers in the Department of Justice and of those 169 are common law lawyers and the remainder, I think 53, are civil law lawyers. Does that add up?

Mr. Blair: Close enough, sir. Mr. Chairman, may I be permitted to redesignate our colleagues as common law lawyers and just not common lawyers?

The Chairman: You may.

Mr. Blair: Could I ask whether any special problem is presented in recruiting civil law lawyers, particularly from the Province of Quebec?

Mr. R. Bédard (Associated Deputy Minister (Civil Law) Department of Justice): Yes, we have some problems in this. With the exception of the Faculty of Law at the University of Ottawa, students just out of University tend to stay in the Province of Quebec because the conditions of employment there are more generous, I would say, than we can offer. Students who graduate from the University of Ottawa do not have the same problem because they already live in Ottawa or the vicinity and moving to Ottawa is no problem for them, which is reflected in the fact that many of our civil law lawyers come from the Faculty of Law at the University of Ottawa.

Mr. Blair: Are any steps being taken to make employment in the Department of Justice more attractive to civil law lawyers or is it simply the fact that they are removed in Ontario from professional contacts which exist in the Province of Quebec?

Mr. Bédard: I think I should preface my remarks by saying that we already have a

[*Interprétation*]

M. Blair: Est-ce que vous ou l'un de vos collègues pourriez-nous dire si le nombre des jugements rendus au tribunal en ce sens est important?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non, il est peu important.

M. Blair: Pouvez-vous nous dire combien il y a d'avocats employés au ministère de la Justice et quelle en est la répartition en ce qui concerne les avocats civils et ceux de droit coutumier.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je vais demander à M. Samuels de vous répondre.

M. Samuels: Monsieur le président et monsieur Blair, le ministère de la Justice emploie actuellement 222 avocats dont 169 sont des avocats de droit coutumier et les 53 qui restent sont des avocats de droit civil.

M. Blair: C'est bien, monsieur le président. Me permettez-vous de nommer à nouveau ces collègues comme étant des avocats de droit coutumier?

Le président: Oui.

M. Blair: Y a-t-il des difficultés particulières à recruter des avocats de droit civil particulièrement dans la province de Québec?

M. R. Bédard (Sous-ministre associé (Droit civil) ministère de la Justice): Oui, nous rencontrons certains problèmes à ce propos. A l'exception de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa, les étudiants qui viennent de terminer l'université ont tendance à rester dans la province de Québec car les conditions y sont plus intéressantes, comparativement à celles que nous pouvons leur offrir. Les étudiants qui ont obtenu leurs diplômes à l'Université d'Ottawa ne rencontrent pas ce même problème, car ils vivent déjà à Toronto ou dans les environs, le déplacement pour aller à Ottawa ne présente aucun problème pour eux. Ce qui veut dire que nous avons beaucoup d'avocats de droit civil qui viennent de la faculté de droit de l'Université d'Ottawa.

M. Blair: Est-ce que le ministère de la Justice prend des mesures pour rendre la carrière d'avocat de droit civil plus intéressante ou la raison découle-t-elle du fait qu'en Ontario ces avocats n'ont pas les relations professionnelles qui existent dans la province de Québec?

M. Bédard: Je dirais, tout d'abord, que nous avons ici un bon nombre d'avocats de droit

[*Text*]

good number of civil law lawyers from the Province of Quebec who seem to be very happy with the Department. As far as bringing in senior lawyers, there is the problem of their commitments to provincial authorities or to the academic world and this you cannot compete with, I am afraid.

Mr. Blair: Mr. Turnder, I see on page 11-8 in the third line under Manpower "Administrative and Foreign Service". Do you have ambassadors abroad?

Mr. Ryan: Mr. Chairman, that does not indicate we have any foreign service personnel as such, but if we do have I will be one of the early ones to volunterr. That is merely a description of an occupational category in the Public Service and it is composed, as far as the Department of Justice is concerned, of administrative people, but the category of employment has that designation.

Mr. Blair: Where is provision made in the Estimates for the work of the national Law Reform Commission?

Mr. Ryan: On page 11-6 you will see a figure for "Professional and Special Services, $932,000". You will notice in 1969-70 the figure was about $677,000, showing an increase of about $255,000. That difference is made up essentially of the Law Reform Commission whose budget for 1970-71 is $250,000.

Mr. Blair: Thank you. Does the Department amply any significant number of outside counsel for the conduct of its cases and where, in the Estimates, is provision made for counsel who are specially employed?

Mr. Maxwell: Mr. Blair, I might deal with the first part of your question, at least. I am not sure I can find it in the Estimates, but somebody else can.

The fact is we are not now employing very many outside counsel for most of the work of the Department. This is a trend that has been developed over quite a few years and now most of the counsel work of the Department is done by people on the staff of the Department either in Ottawa or in our district regional offices. Of course, there are occasions when we do have to employ outside counsel frequently with regard to criminal prosecutions where they cannot be conveniently done by our local people. I should perhaps say to you a good part of the cost of doing that is

[*Interpretation*]

civil qui viennent de la province de Québec et qui semblent heureux de travailler au ministère. Quant à attirer des hommes de loi d'un niveau supérieur, le problème est celui de leurs engagements envers les autorités provinciales et envers le monde du professorat et je crains que nous ne puissions rien faire à ce sujet.

M. Blair: Monsieur Turner, à la page 11-9, à la troisième ligne, sous la rubrique «Main-d'œuvre», nous avons le poste, «Administration et service extérieur», est-ce que vous envoyez des ambassadeurs à l'étranger?

M. Ryan: Monsieur le président, ce poste n'indique pas que nous ayons un personnel du service extérieur comme tel, mais si nous en avions, je serais le premier à être volontaire. Il ne s'agit que d'une description d'une catégorie d'occupation dans la Fonction publique et en ce qui concerne le ministère de la Justice, et elle se compose de personnel administratif.

M. Blair: Où est la disposition concernant la Commission sur la réforme fiscale dans le budget?

M. Ryan: A la page 11-7, vous trouverez un montant de $932,000 qui se rapporte au poste «Services professionnels et spéciaux». Vous vous rendrez compte qu'en 1969-1970, ce montant était d'environ $677,000, ce qui indique donc une augmentation de $255,000. Cette différence concerne essentiellement la Commission sur la réforme fiscale dont le budget pour 1970-1971 est de $250,000.

M. Blair: Merci. Est-ce que le ministère a à son service un nombre important d'avocats qui ne font pas partie de son personnel et qui s'occupent des causes qui le concernent, et où trouve-t-on dans le budget un montant à ce sujet?

M. Maxwell: Monsieur Blair, je vais traiter de la première partie de votre question, tout au moins. Je ne suis pas sûr de pouvoir vous indiquer le montant dans le budget, mais un autre le pourra.

Le fait est qu'à l'heure actuelle, nous n'employons pas beaucoup d'avocats qui font partie de notre ministère. La plupart du travail se fait par du personnel du ministère à Ottawa ou dans nos bureaux régionaux de district. Naturellement, il arrive que nous ayons à demander les services d'avocats de l'extérieur en ce qui concerne les poursuites criminelles dans les cas où elles ne peuvent pas être facilement faites par notre personnel local. Je devrais peut-être vous dire que nous rejetons une grande partie du coût sur nos ministères-clients aussi, et qu'aucun montant

[*Texte*]

passed on by us to our client departments, so there is nothing in our Estimates for this purpose. However, we do have in the Estimates an amount of money that can be used for this purpose. Again, it is found in this item "Professional and Special Services" at which you were looking just a minute ago.

Mr. Blair: Reverting to what Mr. MacEwan asked, clearly one of the primary purposes of your regional offices is to conduct litigation, prosecutions and that kind of thing.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is true. In the Metropolitan areas of Montreal and Toronto, in the lower mainland of British Columbia, in Manitoba, and soon in Nova Scotia and New Brunswick, because we are retaining a suboffice in Saint John, by far the greater proportion of work of the federal Department will be done by lawyers on the staff of the Department of Justice.

Mr. Blair: And, I have no doubt, at a considerable saving of money and time.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): A considerable saving of money and time and better performance in the sense that appointing an agent for a prosecution in a drug case or an immigration case or a tax case is not the most efficient way of doing business. It means unevenness in performance. In criminal matters, it means, that the police are not familiar with the particular lawyer, nor the lawyer familiar with the investigatory processes of the police, and I would mention particularly drug cases. And a lawyer in the public service is not worried about who his next client is going to be, so he can go out 100 per cent on behalf of the people of Canada to achieve success in a case.

Mr. Blair: Mr. Chairman, I would like to ask two further questions but I am not sure whether I have exceeded my time.

The Chairman: It is 5:10 p.m. and, if possible, and as we do have a quorum now, I think it would be a good idea if we could get the Estimates passed. We can go to 5:30 or 6 p.m. I think Mr. Gilbert and Mr. McCleave have mentioned they would like to ask some more questions. I do not know whether there is anybody else or not, but if we could divide the remaining time among the three of you, would that be satisfactory?

Mr. McCleave: I will give you a break, Mr. Chairman. I was going to ask about statutory instruments. Mr. MacGuigan asked the ques-

[*Interprétation*]

n'est prévu dans le budget à ce propos. Toutefois, il y a dans le budget un montant d'argent qui pourrait être utilisé à cette fin. Vous le trouverez à nouveau dans cet article «Services professionnels et spéciaux» que vous examiniez il y a un instant.

M. Blair: Pour en revenir à ce que M. MacEwan demandait, il n'y a pas de doute que l'un des buts principaux de nos bureaux régionaux est de conduire les procès, les poursuites et ce genre d'activité.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est exact. Dans les régions métropolitaines de Montréal et de Toronto, dans les basses terres continentales de la Colombie-Britannique, au Manitoba et bientôt à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick, car nous conservons un bureau secondaire à St-Jean. De loin, la plus grande part des travaux du ministère fédéral seront accomplis par des avocats faisant partie du personnel du ministère de la Justice.

M. Blair: Nul doute avec une économie considérable d'argent et de temps.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, en ce sens que nommer un fonctionnaire pour engager des poursuites dans une cause concernant la drogue, l'immigration ou les impôts n'est pas la façon la plus efficace d'accomplir la tâche. Le résultat est très variable; dans les causes criminelles, il faut conclure que la police ne connaît pas l'avocat en particulier et que l'avocat ne connaît pas la façon d'enquêter de la police. Un homme de loi dans la Fonction publique ne s'occupe pas de qui pourra être son prochain client, il peut se dévouer entièrement à la cause du peuple.

M. Blair: Monsieur le président, je voudrais poser deux autres questions, mais je ne suis pas sûr de ne pas avoir dépassé le temps qui m'est alloué.

Le président: Il est 5h10, et puisque nous avons un quorum, je crois qu'il serait tout indiqué de nous occuper d'adopter le budget. Nous pouvons encore continuer jusqu'à 5h30 ou 6 heures. Je crois que M. Gilbert et M. McCleave ont indiqué qu'ils voudraient poser encore d'autres questions. Je ne sais pas s'il y en a d'autres, qui voudraient parler, mais seriez-vous satisfaits de vous partager entre les trois le temps qui nous reste?

M. McCleave: Je vais vous donner un répit, monsieur le président. J'allais poser des questions au sujet des instruments statutaires,

[*Text*]

tion and so I pass. I would, however, make a note to the Minister and the Committee that I think it is of interest that the new Federal Court Act will do some of the things, admittedly not very many, but some of the things that we had envisaged in the report.

The Chairman: Thank you very much, Mr. McCleave. If you want to continue then, Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: I will attempt to co-operate because most of my questions have been answered by replies to questions from other members.

The first comment, Mr. Minister, I wanted to make is with regard to your answers to Mr. Blair concerning the abolition of corporal punishment. I think this is the time to incorporate it in your first legislative item with regard to bail, arrests, summonses and so forth at the end of June, and the reason I say that is that the Ouimet Commission Report has made that recommendation.

I remember last year when I put the questions to you on that very matter, you used your diplomacy to its best and said that the question of the abolition of corporal punishment fell within the jurisdiction of the Solicitor General, if I remember correctly.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I do not deal with jurisdiction easily. I do not think I said that.

Mr. Gilbert: Well, fine, sir, then it is my mistake. But I think now is the time, Mr. Minister, and I would ask that you give serious consideration to including it in these because I think it has general support. If you read the evidence of other committee meetings, you will note the evidence of the Commissioner of Penitentiaries who went strongly on the abolition principle.

The second item, Mr. Minister, is with regard to your responsibility concerning the recommendations of the Le Dain Commission when they come forth. Does that responsibility fall within your jurisdiction over the use of nonmedical drugs?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I suppose that the primary responsibility is one relating to health and that would fall within the ambit of my colleague, the Minister of National Health and Welfare, Mr. Munro. My responsibility relates to the enforcement of whatever that law is, but undoubtedly three ministers will be primarily involved with analysing that report. We expect an interim report first and the final report later. Those

[*Interpretation*]

mais M. MacGuigan a posé la question, je vais donc céder ma place. Je ferais remarquer cependant à monsieur le ministre et au comité qu'il est intéressant de constater que la nouvelle loi sur la Cour fédérale accomplira certaines des mesures préconisées dans le rapport.

Le président: Merci, monsieur McCleave. Monsieur Gilbert, vous avez la parole.

M. Gilbert: Comme la plupart de mes questions ont déjà reçu une réponse, je vais essayer de me montrer coopératif.

Premièrement, je ferais remarquer que dans le cadre des réponses données à M. Blair en ce qui concerne l'abolition des punitions corporelles, je crois qu'il serait tout indiqué d'insérer cette disposition à votre premier article législatif à la fin de juin en ce qui concerne le cautionnement, les arrestations, les citations en justice, et je tiens à vous le faire remarquer parce que le Comité Ouimet a fait cette recommandation.

Lorsque j'ai posé la question de l'abolition des peines corporelles l'année dernière, vous avez répondu que cette politique relevait de la compétence du Solliciteur général, si je m'en souviens bien.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je ne crois pas que j'ai fait une telle affirmation.

M. Gilbert: Donc c'est moi qui ai tort. Toutefois il faudrait songer à insérer cette disposition maintenant, car c'est le vœu général. Si vous examinez les témoignages présentés devant d'autres comités, vous remarquerez que le Commissaire des pénitenciers a préconisé très sérieusement le principe d'abolition.

Deuxièmement, monsieur le ministre, je voudrais vous demander si, dans ce cadre des recommandations présentées par la Commission Le Dain, l'utilisation des drogues non médicales relève de votre compétence?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je suppose que la première responsabilité concerne la santé, ce qui relèverait de la compétence de mon collègue, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, M. Munroe. Il ne m'incombe que de faire appliquer la loi, mais il n'y a pas de doute que trois ministres auront leur responsabilité engagée à la suite de ce rapport. Nous nous attendons à avoir un rapport provisoire d'abord, puis un rapport

[*Texte*]

ministers will be the Minister of National Health and Welfare speaking globally about the health of the country; the Minister of Justice, in terms of the enforcement of the law; and the Solicitor General relative to the investigatory and the apprehending processes.

Mr. Gilbert: Just to direct your attention to another area, many of the provinces across the country, or some of the provinces, are now appointing an ombudsman. It is nice to hear you say that the government is now acting as counsel to the people as well as attorney to the government. What is your opinion with regard to a federal ombudsman?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I see this forth at some length during the Private Members' Hour in reply to the motion from the member from Red Deer, Mr. Thompson, and really my answer ought to be read in context with that reply in the House.

Certain aspects of the ombudsman idea at the federal level are still difficult to achieve. First, the jurisdiction is mixed and a good deal of what an ombudsman usually does falls within provincial jurisdiction.

Secondly, I want to explore fully what we can do within the existing parliamentary process by expanding the role of the Member of Parliament and by expanding the remedies of the citizen within the public administrative process, things we have been discussing, before going outside.

Thirdly, there is this point which was made very strongly to me by Mr. McClellan, the ombudsman for Alberta, who said that if an ombudsman is going to be successful, he must, if possible, personally review every complaint and interview every complainant. He should not rely on a staff to do his work for him and build up another bureaucracy imposed on the first. Because of the territory, in geographic terms, of Canada, because of the breadth of the federal state, this is something that one has to take seriously. The ombudsmen are being used at the provincial level or in countries of very small geographic containment: the Scandinavian countries, Great. Britain and New Zealand. At any rate, my answers are set forth at more length in *Hansard*.

Mr. Gilbert: I will read them. Just one final question regarding the Law Reform Commission which said that it will have refered to it the Criminal Code and the Canada Evidence Act. Now, when the Criminal Code is referred to it, I would hope that you would also have the Commission study the philosophical approach.

[*Interprétation*]

définitif. Les ministres principalement en cause seront le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, le ministre de la Justice, enfin le Solliciteur général qui doit s'occuper des enquêtes et arrestations.

M. Gilbert: Bien des provinces adoptent maintenant le système de l'ombudsman. Il est bon d'entendre dire que le gouvernement joue maintenant le rôle d'avocat du peuple et de procureur du gouvernement mais que pensez-vous d'un ombudsman fédéral?

M. Turner (Ottawa-Carleton): J'ai parlé de cette question pendant la période consacrée aux affaires des députés en réponse à la motion présentée par le député de Red Deer, M. Thompson, et je veux rester dans la même ligne de pensée.

Au niveau fédéral, la compétence reste mixte, et une grande partie du travail fait par l'ombudsman relève de l'autorité provinciale.

En deuxième lieu, j'aimerais qu'on utilise au maximum toute la procédure parlementaire existante en augmentant le rôle du député et le recours qu'a le citoyen dans le cadre de la procédure administrative.

En troisième lieu, je rappellerai ce que l'ombudsman de l'Alberta, M. McClellan m'a dit que pour réussir il faut que l'ombudsman s'occupe personnellement de rencontrer chaque plaignant. Du fait de la grandeur au point de vue géographique de l'état fédéral, on doit prendre cette question au sérieux au Canada. D'habitude, il existe un ombudsman dans les territoires moins vastes comme les pays scandinaves, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande. De toute façon, mes réponses sont consignées au *hansard*.

M. Gilbert: Je les lirai. J'aimerais poser une dernière question au sujet de la Commission de réforme juridique qui dit qu'elle examinera le Code criminel et la Loi sur la preuve au Canada.

[*Text*]

In your speech in Windsor, you questioned this adversary system. It was an excellent speech, I might say, Mr. Minister, and contains a real challenge to confrontation in our community, and the impact of criminal law and the enforcement of it. You are probably familiar with the book of Karl Menninger on *The Crime of Punishment*. He sets forth some of the concepts with regard to the adversary system and I would like to think that the Law Reform Commission would study this in depth and come back to you and the government with an approach to the adversary system.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I agree. I do not think the review of the Criminal Code is just merely a housekeeping exercise. It is a deep philosophical probe.

Mr. Gilbert: Fine. We have commenced—I do not have to remind you of this—a change from the adversary system with regard to juveniles and I would like to see a further change with regard to young offenders, up to 21 or 25 years. Just a completely different concept, at least developed, so that we can get on the move to this change in philosophy.

• 1720

The Chairman: Mr. Blair.

Mr. Blair: With your permission and that of the Committee, a simple question: who is responsible for the publication of the Canada regulations—the orders in Council and regulations which are published in periodic form? Is it the Department of Justice of the Privy Council?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): The administrative responsibility is that of the Privy Council, but they are published under the authority of the Regulations Act.

Mr. Blair: I would like to ask a question about general policy of the department in connection with cases which raise points of constitutional law or other points of importance to the public generally, now generally described as those involving basic human freedoms. Is it the policy of the department generally to intervene only when litigation of this type reaches the Supreme Court of Canada?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No. If we are given proper notice under a provincial statute or a provincial code of procedure, we might intervene at a new early stage. We

[*Interpretation*]

Dans votre discours à Windsor, lorsque vous avez mis en doute ce système du défendeur, je dirais monsieur le ministre, qu'il y avait là un défi pour notre collectivité et les répercussions du droit criminel et sa mise en application. Vous connaissez probablement le livre de M. Karl Menninger intitulé *The Crime of Punishment*, où il indique certains principes du système défendeur et j'aurais espéré que la Commission de réforme juridique étudierait ce système et vous communiquerait leur opinion à ce sujet.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je suis d'accord. Je ne pense pas que la révision du Code criminel soit une simple question de mise au point. Il s'agit d'un examen approfondi des principes en cause.

M. Gilbert: Très bien. Nous avons commencé à mettre en application le système modifié par rapport au système du défendeur en ce qui concerne les jeunes, et j'aimerais voir appliquer une nouvelle modification en ce qui concerne les jeunes délinquants, jusqu'à 20 ou 25 ans. J'aimerais voir la mise au point d'un principe différent qui nous permettrait de nous engager dans cette voie de changements.

Le président: Monsieur Blair.

M. Blair: Avec votre permission et celle du comité, j'aimerais poser une simple question: qui est responsable de la publication périodique des Règlements du Canada et des décrets en conseil? Est-ce le ministère de la Justice ou le Conseil privé?

M. Turner (Ottawa-Carleton): La responsabilité administrative de ces publications est entre les mains du Conseil privé, mais cette publication se fait en vertu de la Loi sur les règlements.

M. Blair: J'aimerais poser une question sur la ligne de conduite générale suivie par le ministère dans les causes où se posent des questions de droit constitutionnel ou d'autres questions qui intéressent le public en général, et qu'on désigne généralement comme mettant en cause les libertés fondamentales de l'homme. Le ministère a-t-il pour principe en général de n'intervenir que lorsque le litige est porté à la Cour suprême du Canada?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non. Nous pouvons intervenir beaucoup plus tôt à condition que nous soyons prévenus en vertu d'un statut provincial ou d'un code de procédure

[*Interprétation*]

have intervened in a number of cases involving challenge to a federal statute or involving federal jurisdiction within the last few years. Our primary position, of course, is to defend the statutes and to defend the federal jurisdiction, and we can intervene and have intervened at the Supreme Court and trial division level, or superior court level, or at the court of appeal level, or at the Supreme Court level.

Mr. Blair: And if you intervene in the lower courts you must do so, I take it, by virtue of the rules of court of the different provinces?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes.

Mr. Blair: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Gentlemen, if there are no further questions, shall Vote 1 carry?

Vote 1 agreed to.

The Chairman: We will adjourn until Thursday morning at 11.00 o'clock.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, may I raise a point of order?

The Chairman: Yes, Mr. McCleave.

Mr. McCleave: We have not passed the estimates of the Solicitor General, so perhaps I can give notice now that I will be raising, for the consideration of this Committee and possible recommendation to the government, overtime pay for the Royal Canadian Mounted Police, as requested by the Solicitor General last night.

The Chairman: Thank you very much, Mr. McCleave. Thank you, gentlemen. We will adjourn until Thursday at 11.00, when we will have before the Committee the Criminal Law Records Bill.

[*Texte*]

provincial. Au cours des quelques dernières années, nous sommes intervenus dans un certain nombre de causes où l'on mettait en cause une compétence ou un statut fédéral. Naturellement, nous sommes appelés principalement à défendre les statuts et l'autorité fédérale. Nous pouvons intervenir et nous sommes intervenus au niveau de la Cour suprême de la division de première instance, de la Cour supérieure, de la Cour d'appel, enfin au niveau de la Cour Suprême.

M. Blair: Je suppose que si vous intervenez au niveau des tribunaux inférieurs vous devez le faire conformément aux règlements des tribunaux des différentes provinces?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui.

M. Blair: Merci, monsieur le président.

Le président: Messieurs, s'il n'y a pas d'autres questions, le crédit 1er est-il adopté?

Le crédit 1er est adopté.

Le président: Nous allons lever la séance jusqu'à jeudi matin à 11 heures.

M. McCleave: Monsieur le président, puis-je invoquer le Règlement?

Le président: Oui, monsieur McCleave.

M. McCleave: Nous n'avons pas adopté le budget du Solliciteur général, et je devrais peut-être vous aviser que je vais soulever la question, demandée hier soir par le Solliciteur général, du paiement des heures supplémentaires concernant la Gendarmerie royale du Canada, afin que le présent comité étudie et fasse éventuellement des recommandations au gouvernement à ce sujet.

Le président: Je vous remercie, monsieur McCleave. Merci, messieurs. Nous allons lever la séance jusqu'à jeudi à 11 heures. Nous étudierons à ce moment-là le bill concernant la loi sur le casier judiciaire.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

Government
Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE

HOUSE OF COMMONS

Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE

ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT

DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET TÉMOIGNAGES

No. 25

LIBRARY
JUN 11 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

THURSDAY, APRIL 30, 1970

LE JEUDI 30 AVRIL 1970

Respecting

BILL C-5,

Criminal Records Act.

Concernant le

BILL C-5,

Loi sur le casier judiciaire.

Including

TWELFTH REPORT TO THE HOUSE

Y compris le

DOUZIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE

Appearing

Solicitor General of Canada Hon. George J. McIlraith

Comparaît

Solliciteur général du Canada

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir Procès-verbaux)

21977—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman — Mr. Donald R. Tolmie — *Président*
Vice-Chairman — M. Paul-M. Gervais — *Vice-président*

and Messrs. — et MM.

Alexander,
Blair,
Brewin,
[1]Chappell,
Deakon,
Forget,
Fortin,
Gibson,
Gilbert,
[2] Hogarth,
MacEwan,
MacGuigan,
McCleave,
McQuaid,
Murphy,
Schumacher,
[3]Stafford,
Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

Pursuant to S.O. 65 (4) (*b*)—

[1] Replaced Mr. Douglas (*Assiniboia*) on April 29, 1970.

[2] Replaced Mr. Smith (*Saint-Jean*) on April 29, 1970.

[3] Replaced Mr. Sullivan on April 30, 1970.

Conformément à l'article 65 (4) *b*) du Règlement—

[1] Remplace M. Douglas (*Assiniboia*) le 29 avril 1970.

[2] Remplace M. Smith (*Saint-Jean*) le 29 avril 1970.

[3] Remplace M. Sullivan le 30 avril 1970.

REPORT TO THE HOUSE

THURSDAY, May 7, 1970.

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs has the honour to present its

TWELFTH REPORT

Pursuant to its Order of Reference of Friday, February 6, 1970, your Committee has considered Bill C-5, An Act to provide for the relief of persons who have been convicted of offences and have subsequently rehabilitated tremselves, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 4

In Subclause (2), delete lines 17 to 38, on page 2, and substitute the following therefor:

'shall not be made,

(a) where the applicant was convicted of an offence punishable on summary conviction in proceedings under Part XXIV of the *Criminal Code*, until in the case of the imposition on the applicant of

(i) a sentence of imprisonment,
(ii) a period of probation, or
(iii) a fine,

two years have elapsed since the termination of the sentence of imprisonment, the termination of the period of probation or the payment of the fine, as the case may be, or in the case of the imposition on the applicant of

(iv) a period of probation in addition to a sentence of imprisonment,

(v) a period of probation in addition to a fine, or

(vi) a fine in addition to a sentence of imprisonment,

two years have elapsed since the later of the termination of the sentence of imprisonment, the termination of the period of probation or the payment of the fine, as the case may be; or

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le JEUDI 7 mai 1970.

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 6 février 1970, le Comité a étudié le Bill C-5, Loi relative au relèvement des personnes déclarées coupables d'infractions et qui se sont amendées par la suite, et est convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes:

Article 4

Au paragraphe (2), retrancher les lignes 18 à 37, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit:

«cédé à une telle enquête,

a) lorsque le requérant a été déclaré coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité à la suite de procédures engagées en vertu de la Partie XXIV du *Code Criminel*, au cas où le requérant s'est vu infliger

(i) une peine d'emprisonnement,
(ii) une période de probation, ou
(iii) une amende,

avant que deux années ne se soient écoulées depuis l'expiration de la peine d'emprisonnement ou de la période de probation ou le paiement de l'amende, selon le cas; ou si le requérant s'est vu infliger

(iv) une période de probation en plus d'une peine d'emprisonnement,

(v) une période de probation en plus d'une amende, ou

(vi) une amende en plus d'une peine d'emprisonnement,

avant que deux années ne se soient écoulées depuis l'expiration de la peine d'emprisonnement ou de la période de probation ou le paiement de l'amende, selon le cas, en prenant

21977—1½

(*b*) in any other case, until five years have elapsed since the date from which the two-year period provided in paragraph (*a*) would have been computed, if that paragraph had been applicable to the applicant.'

On Subclause (4), delete lines 8 to 11, on page 3, and substitute the following therefor:

Report by Board

"(4) Upon completion of its inquiries, the Board shall report the result thereof to the Minister with its recommendation as to whether a pardon should be granted but, if the Board proposes to recommend that a pardon should not be granted, it shall, before making such a recommendation, forthwith so notify the applicant and advise him that he is entitled to make any representations to the Board that he believes relevant; and the Board shall consider any oral or written representations made to it by or on behalf of the applicant within a reasonable time after any such notice is given and before making a report under this subsection."

In Subclause (5), delete line 16, on page 3, and substitute the following therefor:

'who may grant the pardon which shall be in the form set out in the Schedule.'

Clause 5

On paragraph (*b*), delete lines 25 to 27, on page 3, and substitute the following therefor:

(*b*) unless the pardon is subsequently revoked, the conviction in respect of which it is granted and, without restricting the generality of the foregoing, removes any disqualification to which the person so convicted is, by reason of

celui de ces événements qui s'est produit le dernier; ou

b) dans tout autre cas, avant que cinq années ne se soient écoulées depuis la date à partir de laquelle le délai de deux ans visé à l'alinéa *a*) aurait été calculé si cet alinéa avait été applicable au requérant.»

Au paragraphe (4), retrancher les lignes 8 à 11, à la page 3, et les remplacer par ce qui suit:

Rapport de la Commission

«(4) A la fin de son enquête, la Commission doit faire part de ses résultats au Ministre, ainsi que de sa recommandation sur l'opportunité de l'octroi d'un pardon; toutefois, si la Commission se propose de recommander qu'un pardon ne soit pas octroyé, elle doit, avant de faire cette recommandation, en aviser immédiatement le requérant et l'informer qu'il a le droit de présenter à la Commission toutes observations qu'il estime pertinentes. La Commission doit alors examiner toutes observations orales ou écrites qui lui sont présentées par le requérant ou pour son compte dans un délai raisonnable après qu'un tel avis a été donné et avant qu'un rapport ait été fait en vertu du présent paragraphe.»

Au paragraphe (5), retrancher la ligne 16 à la page 3, et la remplacer par les lignes suivantes:

«qui peut accorder le pardon; celui-ci doit être rédigé selon la formule indiquée à l'annexe.»

Article 5

A l'alinéa *b*), retrancher les lignes 25 à 27, à la page 3, et les remplacer par ce qui suit:

«*b*) à moins que le pardon ne soit révoqué par la suite, annule la condamnation pour laquelle il est accordé et, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, élimine toute échéance que cette condamnation entraîne, pour la

such conviction, subject by virtue of any Act of the Parliament of Canada or a regulation made thereunder.'

Clause 7

Substitute the word 'conduct' for the word 'character' in the English text, in line 22, on page 4.

Clause 8

(A) Add, immediately after the heading "General", on page 4, the following clause:

"8. No application form for or relating to

(*a*) employment in any department as defined in section 2 of the *Financial Administration Act*,

(*b*) employment by any Crown corporation as defned in Part VIII of the *Financial Administration Act*,

(*c*) enrolment in the Canadian Forces, or

(*d*) employment upon or in connection with the operation of any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada,

shall contain any question that by its terms requires the applicant to disclose a conviction in respect of which he has been granted a pardon that has not been revoked.";

(B) Renumber the present Clause 8 as Clause 9; and

(C) Delete line 35, on page 4, and substitute the following therefor:

'sections 6 and 8 apply in respect of any pardon'

Clause 10 (new)

Add, on page 4, the following heading and clause:

"OFFENCES

Punishment 10. Any person who violates any provision of this Act is

personne ainsi déclarée coupable, en vertu de toute loi du Parlement du Canada ou d'un règlement établi sous son régime.»

Article 7

Modification dans la version anglaise seulement: remplacer le mot «character» par le mot «conduct», à la ligne 22, à la page 4.

Article 8

(A) Ajouter, immédiatement après le titre «Dispositions générales», à la page 4, l'article suivant:

«8. Aucune formule de demande

a) d'emploi dans un ministère ou département, tels que les définit l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière*,

b) d'emploi dans une corporation de la Couronne, telle que la définit la Partie VIII de la *Loi sur l'administration financière*,

c) d'enrôlement dans les forces canadiennes, ou

d) d'emploi pour ou relativement à l'exploitation d'un ouvrage, d'une entreprise ou d'une affaire qui relève de l'autorité législative du Parlement du Canada,

ou y relative, ne doit contenir de question qui, par sa teneur, oblige le requérant à révéler une condamnation à l'égard de laquelle a été accordé un pardon qui n'a pas été revoqué.»;

(B) Renuméroter le présent article 8 en article 9; et

(C) Retrancher les lignes 35 et 36, à la page 4, et les remplacer par ce qui suit:

«verneur général du Canada, sauf que les articles 6 et 8 s'appliquent à l'égard de tout pardon.»

Article 10 (nouveau)

Ajouter, à la page 4, le titre et l'article suivants:

«INFRACTIONS

Peine 10. Quiconque contrevient à une disposition de la présente

guilty of an offence punishable on summary conviction."

Schedule (new)

Add, immediately after line 38, on page 4, the following heading and form:

"SCHEDULE

PARDON

HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Parole Board, is pleased hereby to grant to .... a pardon in respect of the offence of ..... of which he was convicted on the ..... day of ....., 19....;

And this pardon is evidence of the fact that the Parole Board, after making proper inquiries, was satisfied that the said ..... was of good behavior and that the conviction should no longer reflect adversely on his character and, unless subsequently revoked, this pardon vacates the conviction in respect of which it is granted and, without restricting the generality of the foregoing, removes any disqualification to which the said ..... is, by reason of such conviction, subject by virtue of any Act of the Parliament of Canada or a regulation made thereunder.

Given at Ottawa, this ..... day of ....., 19.....

By Order

Deputy Registrar General"

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-5, as amended.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 19, 20, 21, 23 and 25*) is tabled.

Respectfully submitted,

loi est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.»

Annexe (nouveau)

Ajouter, immédiatement après la ligne 39, à la page 4, le titre et la formule suivants:

«ANNEXE

PARDON

SON EXCELLENCE LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL, sur la recommandation de la Commission des libérations conditionnelles, est heureux, par les présentes, d'accorder à ...., qui a été déclaré coupable de ....., le ..... jour de ..... 19..., un pardon à l'égard de ladite infraction;

Et ce pardon est la preuve du fait que la Commission des libérations conditionnelles, après avoir effectué une enquête suffisante, est convaincue que ledit ..... a eu une bonne conduite et que la condamnation ne devrait plus nuire à sa réputation et, à moins qu'il ne soit révoqué par la suite, ce pardon annule la condamnation pour laquelle il est accordé et, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, élimine toute déchéance que cette condamnation entraîne pour ledit ....., en vertu de toute loi du Parlement du Canada ou d'un règlement établi sous son régime.

Fait à Ottawa, ce .....jour de ..... 19....

Par ordre,

Le sous-registraire général»

Le Comité a demandé que le Bill C-5 soit réimprimé, tel que modifié.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à ce Bill (*fascicules nos 19, 20, 21, 23 et 25*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

DONALD R. TOLMIE,

Chairman.

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, April 30, 1970.
(36)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 11.28 a.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Blair, Brewin, Chappell, Deakon, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, McCleave, Murphy, Stafford, Tolmie—(12).

Appearing: The Honourable George J. McIlraith, Solicitor General of Canada.

Witnesses: From the Department of the Solicitor General—Mr. T. G. Street, Q.C., Chairman, National Parole Board; Mr. J. H. Hollies, Q.C., Departmental Counsel; Assistant Commissioner E. W. Willes, Royal Canadian Mounted Police.

It was agreed that the Estimates 1970-71, relating to the Department of Justice, be reported to the House.

The Committee resumed consideration of Bill C-5, Criminal Records Act.

The procedure to be followed regarding proposed amendments was discussed.

Clause 2 carried.

Clause 3 carried.

The Chairman called Clause 4.

An amendment to Subclause (2), proposed by Mr. Gilbert, was discussed. After debate, the question of a two-year period in the proposed amendment *was adopted* on the following division: YEAS—9; NAYS—1. The said proposed amendment was allowed to stand, for the purpose of redrafting.

On Subclause (4), it was moved by Mr. MacGuigan,

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 30 avril 1970.
(36)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit ce matin à 11h 28. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Blair, Brewin, Chappell, Deakon, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, McCleave, Murphy, Stafford, Tolmie—(12).

Comparaît: L'honorable George J. McIlraith, Solliciteur général du Canada.

Témoins: du ministère du Solliciteur général: MM. T. G. Street, c.r., président de la Commission nationale des libérations conditionnelles; le commissaire adjoint à la Gendarmerie royale du Canada, E. W. Willes.

Il est convenu de faire rapport à la Chambre du Budget des dépenses de 1970-1971 qui a trait au ministère de la Justice.

Le Comité reprend l'étude du Bill C-5, Loi sur le casier judiciaire.

On discute de la procédure à suivre au sujet des amendements proposés.

L'article 2 est adopté.

L'article 3 est adopté.

Le président met en discussion l'article 4.

On discute d'un amendement au paragraphe (2), proposé par M. Gilbert. Après discussion, la question d'une période de deux ans dans l'amendement proposé *est adopté* sur division. En faveur—9; contre —1. Ledit amendement proposé est réservé, pour être rédigé de nouveau.

Au paragraphe (4) M. MacGuigan propose,

—That Bill C-5 be amended by deleting lines 8 to 11, on page 3, and substituting the following therefor:

Report by Board

"(4) Upon completion of its inquiries, the Board shall report the result thereof to the Minister with its recommendation as to whether a pardon should be granted but, if the Board proposes to recommend that a pardon should not be granted, it shall, before making such a recommendation, forthwith so notify the applicant and advise him that he is entitled to make any representations to the Board that he believes relevant; and the Board shall consider any oral or written representations made to it by or on behalf of the applicant within a reasonable time after any such notice is given and before making a report under this subsection."

—Que le Bill C-5 soit modifié par le retranchement des lignes 8 à 11, à la page 3, et leur remplacement par ce qui suit:

Rapport de la Commission

«(4) A la fin de son enquête, la Commission doit faire part de ses résultats au Ministre, ainsi que de sa recommandation sur l'opportunité de l'octroi d'un pardon; toutefois, si la Commission se propose de recommander qu'un pardon ne soit pas octroyé, elle doit, avant de faire cette recommandation, en aviser immédiatement le requérant et l'informer qu'il a le droit de présenter à la Commission toutes observations qu'il estime pertinentes. La Commission doit alors examiner toutes observations orales ou écrites qui lui sont présentées par le requérant ou pour son compte dans un délai raisonnable après qu'un tel avis a été donné et avant qu'un rapport ait été fait en vertu du présent paragraphe.»

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted* on the following division: YEAS—10; NAYS—0; ABSTENTIONS—1.

Après discussion, la motion sur l'amendement proposé, est mise aux voix *et adoptée* sur division: en faveur—10; contre—0; abstention—1.

The Committee discussed an amendment to Subclause (5), suggested by Mr. Brewin.

Le Comité discute de l'amendement au paragraphe (5), suggéré par M. Brewin.

In the course of the meeting, the Minister and the witnesses answered questions and made comments.

Au cours de la séance, le ministre et les témoins répondent aux questions des députés et font quelques observations.

At 12.47 p.m., the Committee adjourned to 3.30 p.m. this day.

A 12 h. 47, la séance du Comité est levée jusqu'à 3 h. 30 de l'après-midi.

AFTERNOON SITTING
(37)

The Committee reconvened at 3.40 p.m. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Blair, Brewin, Chappell, Deakon, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacEwan, MacGuigan, McCleave, Murphy, Tolmie—(12).

Appearing: The Honourable George J. McIlraith, Solicitor General of Canada.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(37)

Le Comité se réunit de nouveau à 3 h. 40. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Blair, Brewin, Chappell, Deakon, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacEwan, MacGuigan, McCleave, Murphy, Tolmie—(12).

Comparaît: L'honorable George J. McIlraith, Solliciteur général du Canada.

Witnesses: same as at the morning sitting.

The Committee resumed its discussion of an amendment to Clause 4, Subclause (5), and it was moved by Mr. Hogarth,

—That Bill C-5 be amended as follows:

(A) by deleting line 16, on page 3, and substituting the following therefor:
'who may grant the pardon which shall be in the form set out in the Schedule.' .....; and

(B) by adding, immediately after line 38, on page 4, the following heading and form:

"SCHEDULE

PARDON

HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Parole Board, is pleased hereby to grant a pardon in respect of the following offence to ..... who was convicted of ..... on the .....day of ....., 19..;

And this pardon is evidence of the fact that the Parole Board, after making proper inquiries, was satisfied that the said ..... was, since the date of his conviction, of good behavior and that the conviction should no longer reflect adversely on his character, and vacates the conviction in respect of which it is granted, unless this pardon is subsequently revoked.

Given at Ottawa, this ..... day of ....., 19....."

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted*, subject to technical changes, on the following division: YEAS—6; NAYS—4.

Clause 4 was allowed to stand.

The Chairman called Clause 5.

Témoins: les mêmes qu'à la séance du matin.

Le Comité reprend l'étude d'un amendement à l'article 4, paragraphe (5) et M. Hogarth propose,—

—Que le Bill C-5 soit modifié comme suit:

(A) par le retranchement de la ligne 16, à la page 3, et son remplacement par ce qui suit:
«qui peut accorder le pardon; celui-ci doit être rédigé selon la formule indiquée à l'Annexe.» .....; et

(B) par l'insertion, immédiatement après la ligne 39, à la page 4, de la rubrique et de la formule suivantes:

«ANNEXE

PARDON

SON EXCELLENCE LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL, sur la recommandation de la Commission des libérations conditionnelles, est heureux, par les présentes, d'accorder à ....., qui a été déclaré coupable de ....., le ..... jour de ..... 19...., un pardon à l'égard de ladite infraction;

Et ce pardon est la preuve du fait que la Commission des libérations conditionnelles, après avoir effectué une enquête suffisante, est convaincue que ledit ..... a eu, depuis la date de sa condamnation, une bonne conduite et que la condamnation ne devrait plus nuire à sa réputation, et annule la condamnation pour laquelle il est accordé, à moins que ce pardon, ne soit plus tard révoqué.

Fait à Ottawa, ce ..... jour de ..... 19... .»

Après discussion, la motion sur l'amendement proposé est mise aux voix et *adoptée* sur division, sous réserve de modifications techniques: en faveur—6; contre —4.

L'article 4 est réservé.

Le président met en délibération l'article 5.

An amendment to paragraph (*b*), proposed by Mr. Gilbert, was discussed. Mr. Gilbert was allowed to withdraw the said proposed amendment.

Mr. Gilbert then moved, on paragraph (*b*),

—That Bill C-5 be amended by deleting lines 25 to 27, on page 3, and substituting the following therefor:

'(*b*) unless the pardon is subsequently revoked, vacates the conviction in respect of which it is granted and, without restricting the generality of the foregoing, removes any disqualification to which the person so convicted is subject by reason of such conviction and by virtue of any Act of the Parliament of Canada or a regulation made thereunder.'

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted,* on the following division: YEAS—6; NAYS—3.

Clause 5, as amended, carried.

The Chairman called Clause 6.

An amendment to Subclause (2), proposed by Mr. MacGuigan, was discussed.

Clause 6 was allowed to stand.

The Chairman called Clause 7 and it was moved by Mr. Deakon,

—That the word 'conduct' be substituted for the word 'character' in the English text, in line 22, on page 4.

The said proposed amendment *was adopted.*

Clause 7, as amended, carried.

The Chairman called Clause 8.

An amendment, proposed by Mr. MacGuigan, was discussed. Mr. MacGuigan was allowed to withdraw the said proposed amendment.

Clause 8 was allowed to stand.

The Chairman called Clause 6, and it was moved by Mr. MacGuigan,

On discute d'un amendement à l'alinéa *b*) proposé par M. Gilbert. On permet à M. Gilbert de retirer ledit amendement proposé.

M. Gilbert propose ensuite, à l'alinéa *b*),

—Que le Bill C-5 soit modifié par le retranchement des lignes 25 à 27 à la page 3, et leur remplacement par ce qui suit:

«*b*) à moins que le pardon ne soit révoqué par la suite, annule la condamnation pour laquelle il est accordé et sans restreindre la portée générale de ce qui précède élimine toute déchéance que cette condamnation entraîne, pour la personne ainsi déclarée coupable, en vertu de toute loi du Parlement du Canada ou d'un règlement établi sous son régime.»

Après discussion, la motion sur l'amendement proposé est mise aux voix et *adoptée,* sur division: en faveur—6; contre—3.

L'article 5, tel qu'amendé, est adopté.

Le président met en discussion l'article 6.

On discute de l'amendement au paragraphe (2), proposé par M. MacGuigan.

L'article 6 est réservé.

Le président met en délibération l'article 7 et, M. Deakon propose,—

—Que le mot «conduct» soit substitué au mot «character» dans le texte anglais, à la ligne 22, page 4.

L'amendement proposé *est adopté.*

L'article 7, tel qu'amendé, est adopté.

Le président met en délibération l'article 8.

Un amendement, proposé par M. MacGuigan, est discuté. On permet à M. MacGuigan de retirer ledit amendement proposé.

L'article 8 est réservé.

Le président met en délibération l'article 6, et M. MacGuigan propose,

—That Bill C-5 be amended by deleting lines 1 to 4, on page 4, and substituting the following therefor:

'(*a*) no such record shall be disclosed to any person, nor shall the existence of the record or the fact of the conviction be disclosed to any person,

(*b*) no official record of a conviction in respect of which a pardon has been granted shall be disclosed by any servant or agent of the Government of Canada or by any person who is a peace officer within the meaning of the *Criminal Code* to any person other than a peace officer,

without the prior'

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, it was negatived, on the following division: YEAS—3; NAYS—6.

Clause 6 carried.

The Chairman called Clause 8 and it was moved by Mr. MacGuigan,

—That Bill C-5 be amended as follows:

(A) by adding, immediately after the heading "General", on page 4, the following clause:

"8. No application form for or relating to

(*a*) employment in any department as defined in section 2 of the *Financial Administration Act,*

(*b*) employment by any Crown corporation as defined in Part VIII of the *Financial Administration Act,*

(*c*) enrolment in the Canadian Forces, or

(*d*) employment upon or in connection with the operation of any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada,

—Que le Bill C-5 soit modifié en retranchant les lignes 1 à 6, à la page 4, et en les remplaçant par ce qui suit:

«*a*) à des affaires criminelles, mais à part; aucun de ces dossiers ou relevés ne doit être divulgué à qui que ce soit et l'existence du dossier ou relevé ou le fait de la condamnation ne doivent être révélés à qui que ce soit.

b) aucun dossier ou relevé officiel d'une condamnation à l'égard de laquelle un pardon a été accordé ne doit être divulgué par un fonctionnaire ou mandataire du gouvernement du Canada ni par un agent de la paix selon la définition qu'en donne le Code criminel à quiconque n'est pas agent de la paix, sans approbation préalable du»

Après discussion, la motion sur l'amendement proposé est mise aux voix et rejetée sur division: en faveur—3; contre —6.

L'article 6 est adopté.

Le président met en délibération l'article 8 et M. MacGuigan propose,

—Que le Bill C-5, soit modifié comme suit:

A) par l'insertion, immédiatement après la rubrique «Dispositions générales», à la page 4, de l'article suivant:

«8. Aucune formule de demande

a) d'emploi dans un ministère ou département, tels que les définit l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière,*

b) d'emploi dans une corporation de la Couronne, telle que la définit la Partie VIII de la *Loi sur l'administration financière,*

c) d'enrôlement dans les Forces canadiennes, ou

d) d'emploi pour ou relativement à l'exploitation d'un ouvrage, d'une entreprise ou d'une affaire qui relève de l'autorité législative du Parlement du Canada,

shall contain any question that by its terms requires the applicant to disclose a conviction in respect of which he has been granted a pardon that has not been revoked.";

(B) by renumbering the present Clause 8 as Clause 9; and

(C) by deleting line 35, on page 4, and substituting the following therefor:

'sections 6 and 8 apply in respect of any pardon'

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Clause 8 as amended, carried.

The Chairman called Clause 4.

On Subclause (2), it was moved by Mr. Gilbert,

—That Bill C-5 be amended by deleting lines 17 to 38, on page 2, and substituting the following therefor:

'shall not be made until,

(*a*) where the applicant was convicted on summary conviction proceedings, in the case of imposition on the applicant of

(i) a sentence of imprisonment,

(ii) a period of probation, or

(iii) a fine,

two years have elapsed since the termination of the sentence of imprisonment, the termination of the period of probation or the payment of the fine, as the case may be, or in the case of the imposition on the applicant of

(iv) a period of probation in addition to a sentence of imprisonment,

(v) a period of probation in addition to a fine, or

(vi) a fine in addition to a sentence of imprisonment,

two years have elapsed since the later of the termination of the sentence of imprisonment, the termination of the

ou y relative, ne doit contenir de question qui, par sa teneur, oblige le requérant à révéler une condamnation à l'égard de laquelle a été accordé un pardon qui n'a pas été révoqué.»;

B) par le renumérotage de l'article 8 actuel du Bill qui devient l'article 9; et

C) par le retranchement des lignes 35 et 36 à la page 4, et leur remplacement par ce qui suit:

«verneur général du Canada, sauf que les articles 6 et 8 s'appliquent à l'égard de tout pardon»

Après discussion, la motion sur l'amendement proposé est mise aux voix et *adoptée.*

L'article 8, tel qu'amendé, est adopté.

Le président met en délibération l'article 4.

Au paragraphe (2), M. Gilbert propose,

—Que le Bill C-5 soit modifié par le retranchement des lignes 18 à 37 de la page 2, et leur remplacement par ce qui suit:

«cédé à une telle enquête,

a) lorsque le requérant a été déclaré coupable à la suite de procédures de déclaration sommaire de culpabilité, au cas où le requérant s'est vu infliger

(i) une peine d'emprisonnement,

(ii) une période de probation, ou

(iii) une amende,

avant que deux années ne se soient écoulées depuis l'expiration de la peine d'emprisonnement ou de la période de probation ou de paiement de l'amende, selon le cas; ou si le requérant s'est vu infliger

(iv) une période de probation en plus d'une peine d'emprisonnement,

(v) une période de probation en plus d'une amende, ou

(vi) une amende en plus d'une peine d'emprisonnement,

avant que deux années ne se soient écoulées depuis l'expiration de la peine d'emprisonnement ou de la période

period of probation or the payment of the fine, as the case may be; or

(*b*) where the applicant was convicted on proceedings commenced by way of indictment, five years have elapsed since the date from which the two-year period provided in paragraph (*a*) would have been computed, if that paragraph had been applicable to the applicant.'

de probation ou le paiement de l'amende, selon le cas; ou

b) Lorsque le requérant a été condamné à la suite de procédures ayant débuté par voie de mise en accusation, avant que cinq années ne se soient écoulées depuis la date à partir de laquelle le délai de deux ans visé à l'alinéa *a*) aurait été calculé si cet alinéa avait été applicable au requérant.»

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted,* subject to redrafting by the Department of Justice and approval by the Chairman on the basis of the Committee's wishes.

Après discussion, la motion sur l'amendement proposé est mise aux voix et *adoptée,* sous réserve d'une nouvelle rédaction par le ministère de la Justice et l'approbation du président ainsi que le Comité le désire.

Clause 4, as amended, carried.

L'article 4, tel qu'amendé, est adopté.

Clause 9, as amended and renumbered, carried.

L'article 9, tel qu'amendé et renuméroté, est adopté.

It was then agreed, unanimously.

Il est décidé à l'unanimité,

—That Bill C-5 be amended by adding on page 4, the following heading and clause:

—Que le Bill C-5 soit modifié par l'adjonction, à la page 4 de la rubrique et de l'article suivants:

"OFFENCES

Punishment

10. Any person who violates any provision of this Act is guilty of an offence punishable on summary conviction."

«INFRACTIONS

Peine

10. Quiconque contrevient à une disposition de la présente loi est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.»

Clause 1 carried.

L'article 1 est adopté.

The Title carried.

Le titre est adopté.

The Bill, as amended, carried.

Le Bill, tel qu'amendé, est adopté.

It was agreed that the Chairman report Bill C-5, with amendments.

Il est convenu que le président fera rapport du Bill C-5, avec amendements.

It was agreed that the Committee order a reprint of Bill C-5, amended, for distribution to Members of Parliament.

Il est convenu que le Comité fera réimprimer le Bill C-5, tel qu'amendé, pour le distribuer aux députés.

In the course of the meeting, the Minister and the witnesses answered questions and made comments.

Au cours de la séance, le ministre et les témoins répondent aux question des députés et font des observations.

At 5.33 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 5 h. 33, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee

[*Texte*]

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, April 30, 1970.

• 1127

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum. We passed the estimates of the Department of Justice on Tuesday. The referral included the Solicitor General's estimates. Is it agreeable to the Committee to report back on the estimates of the Department of Justice?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. McCleave: This is not the estimates of the Solicitor General?

The Chairman: No, just the estimates of the Department of Justice.

Perhaps I should give you some background in regard to this bill. We met with the Solicitor General and certain amendments were proposed by certain members. The Solicitor General assisted in the drafting of these amendments and they are now before the Committee. There are at least eight or nine amendments. It is going to be rather involved. I think we will have to start at Clause 2 and go through each clause. You have been given a set of the proposed amendments. I should also add, perhaps—and this is rather significant and I think it is a good sign for committee work—that these amendments were proposed by a combination of all parties.

Turning to Clause 2, we have an amendment before the Committee which is proposed by Mr. Gilbert. Perhaps the way to handle this would be for Mr. Gilbert, to make a few remarks concerning his amendment—we have discussed these amendments previously—and then the Solicitor General can answer. Before you begin, Mr. Gilbert, the Solicotor General has a few general remarks he would like to make.

Hon. George J. McIlraith (Solicitor General of Canada): If I may, Mr. Chairman, I wanted to clarify one point. It was said that the Solicitor General assisted in the drafting of these amendments. That statement may create a wrong impression in your minds. What we did was to try to sort out the various points that had been discussed, reconcile these points and express them in some form that could come before the Committee. It was

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 30 avril 1970

Le président: Messieurs, nous sommes en nombre. Nous avons adopté mardi les crédits du ministère de la Justice. Le renvoi comprenait les crédits du Solliciteur général. Si le Comité y consent, revenons-en aux crédits du ministère de la Justice.

Des voix: D'accord.

M. McCleave: Il ne s'agit pas des crédits du Solliciteur général?

Le président: Non, seulement les crédits du ministère de la Justice.

Peut-être devrais-je fournir certaines explications sur ce bill. Nous avons rencontré le Solliciteur général et certains amendements ont été proposés par des membres du Comité. Le Solliciteur général a collaboré à la rédaction de ces amendements et nous en sommes maintenant saisis. Il y en a au moins 8 ou 9 qui sont assez complexes. Je crois que nous devrons commencer par l'article 2 et procéder article par article. On vous a remis une série des amendements proposés. Je devrais ajouter qu'ils ont été proposés par tous les partis et, à mon avis, c'est un excellent indice pour le travail du Comité.

Dans l'article 2, nous sommes saisis d'un amendement proposé par M. Gilbert. Peut-être M. Gilbert pourrait-il faire quelques observations sur son amendement. Nous en avons d'ailleurs déjà discuté et puis, le Solliciteur pourra apporter les réponses voulues. Avant de commencer, M. Gilbert, le Solliciteur général a quelques observations générales à formuler.

L'hon. George J. McIlraith (Solliciteur général du Canada): Monsieur le président, j'aimerais préciser un point. Vous avez dit que le Solliciteur général avait prêté mainforte à la rédaction de ces projets d'amendement. Cette déclaration peut créer une mauvaise impression dans votre esprit. Ce que nous avons fait effectivement, nous avons essayé de faire ressortir les divers points qui avaient été discutés. Nous avons essayé de

[*Text*]

not a matter of our input of drafting as such; rather, it was an attempt to clarify and assemble the propositions that had been put before the Committee at our earlier meetings and where there were two or three propositions on the same point, to bring them into one. This was worked out by certain members of the staff of the Department without my seeing or knowing what was being done in conjunction with amendments put forward by certain members of the Committee. There was also some further assistance obtained in an attempt to reconcile different points. So, that is what is before us.

I should add that the Department of Justice has expressed a wish to be heard on the drafting of the amendments before they are finally passed by the Committee. There are one or two of them which caused some concern with respect to form and drafting. They would like to make that reservation and they asked me to make it for them.

Mr. McCleave: Are they here this morning?

Mr. McIlraith: No, they are not here at this point. I would also like to make a suggestion that perhaps would be helpful. You have eight amendments before you this morning. This has been done in an attempt to embody all the amendments that have been proposed up to this time. If you wish, Mr. Hollies or I could probably give you some indication of ready acceptance on the part of the Department of some, defects in others and opposition to others, and this might simplify the discussion. If you want to have a general discussion on this first I am quite prepared to do it. I am not intending to presume to tell you how to proceed, but if you want to do that we are quite prepared to attempt it before you begin a clause-by-clause consideration of the bill.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, I think that is an excellent suggestion by the Solicitor General but I am amazed that a department would want to make some submissions on drafting and not have their people before us when we are right into our clause-by-clause study. Could the Solicitor General indicate which amendments are acceptable and which ones they wish to make submissions on? Perhaps in this way we can round them up and get it done expeditiously.

Mr. McIlraith: Perhaps I could explain it a little more fully. To my knowledge the Department of Justice was not called before the Committee and they are very willing to be co-operative. I do not think there should

[*Interpretation*]

concilier les opinions exprimées d'une façon qui puisse être présentée au Comité.

Il s'agissait moins d'une participation à la rédaction, que d'un essai en vue de corriger, d'assembler, de compiler les deux ou trois propositions présentées plus tôt au Comité et d'essayer de les fusionner. Certains membres du personnel du Ministère ont fait ce travail, sans avoir quel membre précisément du Comité avait présenté les amendements. En outre, on a aussi essayé de concilier divers points de vue. Voici ce dont nous sommes saisis.

Je dois ajouter que le ministère de la Justice aimerait présenter ses vues sur la rédaction des projets d'amendement, avant que le Comité ne les adopte éventuellement. Il y a un ou deux projets d'amendement qui peuvent présenter certaines difficultés, quant à la forme de la présentation et de la rédaction. C'est une réserve qu'on m'a demandé d'exprimer.

M. McCleave: Sont-ils ici ce matin?

M. McIlraith: Non, ils ne sont pas ici en ce moment. En outre, si vous croyez la chose utile, il y a huit amendements dont vous êtes saisis ce matin. Nous avons essayé de fusionner tous les amendements qui ont été présentés jusqu'ici. Si vous le désirez, M. Hollies ou moi-même pourrions sans doute vous dire que le Ministère est prêt à accepter certains défauts dans d'autres et une certaine opposition face à d'autres amendements, ce qui pourrait peut-être simplifier la discussion. Si vous voulez avoir une discussion d'ordre général d'abord, je suis tout à fait disposé. Je ne veux pas vous imposer la manière de procéder. Nous sommes tout à fait prêts à suivre la formule que vous désirez, avant de commencer l'étude du projet de loi, article par article.

M. McCleave: Monsieur le président, je crois que c'est là une excellente proposition de la part du Solliciteur général, mais je suis très étonné qu'un ministère vienne présenter des opinions sur la rédaction et ne présente pas de témoins, alors que nous en sommes à l'étude article par article. Le Solliciteur général peut-il nous dire quels amendements sont acceptables et quels doivent faire l'objet d'instances? Nous pourrons peut-être procéder avec diligence.

M. McIlraith: Peut-être puis-je être quelque peu plus explicite. Le ministère de la Justice n'a pas été convoqué devant le Comité, à ma connaissance. Toute notre collaboration vous est acquise. Certains amendements techniques

[*Texte*]

be any inference that they are in any way not co-operative. Some of these amendments are technically rather difficult and they have implications that go beyond the simple points that are sought to be made.

The Chairman: Mr. McIlraith, I think this is the position. Members of this Committee have made proposals in the form of rough amendments. We met with your Department to get them refined and they were furnished to the Department of Justice. They came back from the Justice Department and I thought they were in a position to be passed. I know that neither the Solicitor General's Department nor the Justice Department have approved the policy of some of these amendments but, frankly, the Committee is interested in getting the ideas expressed by the various members into some type of polished drafted form. You have suggested that changes may still have to be made in the amendments which are made this morning. This my be so, but you mention that the Justice Department may perhaps want to make submissions and I am a little confused about the type of submission they would want to make. Would it be on policy or on the drafting?

Mr. McIlraith: No, on the drafting; what I said about the Justice Department has refence to the drafting.

The Chairman: I see.

Mr. McIlraith: The final drafting of these amendments after the proposals are accepted.

The Chairman: Perhaps in order to make some progress we could call Clause 2.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I just want to clarify one point. People have received various sets of amendments and the amendments which are before us this morning in a sheaf headed "Drafting Only" supersede, I believe, all the previous amendments which have been made and they are jointly presented by Mr. Gilbert, Mr. McCleave and myself, and I think Mr. Brewin has joined us on the last two amendments.

The Chairman: Mr. Deakon.

Mr. Deakon: Mr. Chairman, I wonder if we could take the Minister up on his suggestion about referring to all the amendments and giving his general opinion on them all at once so that it may curtail some of the discussion later on?

The Chairman: I am in the hands of the Committee.

[*Interprétation*]

sont assez difficiles et pourraient dépasser la portée qu'on envisage.

Le président: Les membres du Comité ont fait certaines propositions sous forme d'amendements. Nous avons demandé à votre Ministère de les expliciter et on les a transmis au ministère de la Justice. Elles reviennent maintenant du ministère de la Justice, et je croyais que nous étions prêts à les adopter. Je sais que ni le ministère du Solliciteur général, ni le ministère de la Justice, approuvent le principe dont s'inspirent certains de ces amendements. Ce qui intéresse surtout le Comité, ce sont les idées exprimées par différents membres sous forme de libellé bien présentable. Vous avez laissé entendre qu'il devrait peut-être y avoir encore quelques changements à apporter aux projets d'amendement qui nous sont soumis ce matin. Je me demande quel genre de propositions le ministère de la Justice désire faire. Serait-ce en rapport avec le principe ou la rédaction?

M. McIlraith: Ce que j'ai dit au sujet du ministère de la Justice intéresse la rédaction finale.

Le président: Je comprends.

M. McIlraith: La rédaction finale de ces amendements après que les propositions seront acceptées.

Le président: Nous pourrions passer à l'article 2, si nous voulons progresser quelque peu.

M. MacGuigan: Je voulais simplement faire un commentaire. Ces amendements dont nous sommes saisis ce matin ont simplement été rédigés et je suppose qu'ils replacent tous les amendements qui avaient été présentés. Ces amendements sont présentés conjointement par MM. McCleave, Gilbert et moi-même et je crois que M. Brewin s'est joint à nous pour les deux derniers amendements.

Le président: Monsieur Deakon.

M. Deakon: Monsieur le président, je me demandais si nous pouvions prendre le Ministre au mot et obtenir des opinions sur ces amendements, afin que nous puissions réduire la discussion?

Le président: Eh bien, il appartient au Comité de décider.

[*Text*]

Mr. Hogarth: That may be a good idea, but why not just do that as they come up?

The Chairman: This is what I was going to suggest. Let us take them clause by clause. We do not have to pass them. The Solicitor General can make his remarks and if some are in a form that can be passed or rejected, we should do so. For example, Clause 2.

Mr. McIlraith: There are no amendments to Clause 2.

The Chairman: Then shall Clause 2 carry?

Clauses 2 and 3 agreed to.

On Clause 4—*Making of application.*

The Chairman: We have an amendment to Clause 4. It is amendment No. 1 as proposed by Mr. Gilbert. Perhaps, Mr. Gilbert, you could briefly explain the purpose of this amendment and then the Solicitor General can indicate whether the amendment which is ofere the Committee is properly drafted. Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, the purpose of this amendment is to divide offences into summary conviction offences and indictable offences. This follows what is set out in the Ouimet Commission Report. In that Report it was stated that after two years the summary conviction offence would be annulled and after five years the indictable offence would be annulled. I direct your attention to lines 17 to 38. I wish to strike out those lines and insert the amendment that I have presented, which sets forth the difference between a summary conviction offence, where a person can make an application after two years, and an indictable offence, where a person can make an application after five years.

The Chairman: Mr. McIlraith, the amendment is before the Committee.

Mr. Brewin: May I ask Mr. Gilbert a question?

The Chairman: Yes, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I understood that the Ouimet Commission Report, in summary conviction cases, provided for automatic...

The Chairman: Mr. Brewin, would you speak into the microphone, please.

Mr. Brewin: I thought the amendment that Mr. Gilbert proposed followed the

[*Interpretation*]

M. Hogarth: Ce serait une bonne idée, mais pourquoi ne pas le faire au fur et à mesure, article par article?

Le président: J'allais le proposer. Prenons-les article par article. Nous n'avons pas à les adopter. Le Solliciteur général pourra faire des observations, si certains de ces amendements doivent être acceptés ou non. Nous devrions le faire en conséquence. Ainsi, par exemple, l'article 2.

M. McIlraith: Il n'y a pas d'amendement à l'article 2.

Le président: Dans ce cas, l'article 2 est-il adopté?

Les articles 2 et 3 sont adoptés.

Article 4—*Production de la demande*

Le président: Nous avons un amendement à l'article 4. Il s'agit de l'amendement n° 1, proposé par M. Gilbert. Peut-être que monsieur Gilbert pourrait nous expliquer brièvement le but de cet amendement, puis le Solliciteur général nous expliquera si cet amendement est présenté en bonne et due forme. M. Gilbert.

M. Gilbert: Monsieur le président, le but de cet amendement, c'est de diviser les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité et les délits criminels. Le Rapport de la Commission Ouimet indique que après deux ans les condamnations sur déclaration sommaire de culpabilité seront annulées et révoquées et les délits criminels après cinq ans. Nous vous signalons les lignes 17 à 38. Je désire éliminer ces lignes et insérer l'amendement que j'ai présenté, qui établit la différence entre une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité, où une personne peut présenter une requête après deux ans, et un acte criminel, alors qu'une personne peut présenter une demande après cinq ans.

Le président: Le Comité est saisi de l'amendement.

M. Brewin: Puis-je poser une question à M. Gilbert?

Le président: Oui, M. Brewin.

M. Brewin: Je croyais que le rapport de la Commission Ouimet pour les cas de déclaration sommaire de culpabilité prévoyait que c'était automatique...

Le président: Voulez-vous utiliser le microphone, s'il vous plaît, monsieur Brewin?

M. Brewin: Je croyais que l'amendement proposé par M. Gilbert adoptait aussi la

[*Texte*]

Ouimet Commission Report; that in the case of a summary conviction there would be automatic annulment after two years. As I read this draft it does not provide for this. It provides for a different period of time but it also provides for applications in all cases, and I wonder if it is intended to be that way?

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, Mr. Brewin is correct. With regard to a summary conviction offence, my original amendment carried an automatic pardon after two years and, as Mr. Brewin says, this follows the recommendation of the Ouimet Commission, but after meeting with officials of the Solicitor General's office and with our Committee we agreed that we would follow the procedure that is set forth in this amendment.

The Chairman: Mr. McIlraith.

Mr. McIlraith: Mr. Chairman, with respect to the matter of separating the summary conviction cases from the indictable offences, there is no objection to that. There is a bit of a change in the draftsmanship—I think it is purely technical—in order to clarify it because there appears to be a little clumsiness of wording in subclause (b) and in part of subclause (a) as well, but that is purely a technical drafting job.

Then there is the one point of substance—the length of time. We would prefer three years. But whether it is to be two, three, four or five, or any length of time, can only be as a result of an arbitrary decision by Parliament. It can be purely a matter of opinion among the Committee as to what it should be.

We would prefer three years because some of the summary conviction offences are motor vehicle offences where there is a suspension of a licence by a provincial authority for two years. You will note that in the scheme of the Bill, the pardon carries certain consequences with it. It indicates that these involve evidence of rehabilitation and two years may be a rather short time to establish that.

We would prefer three years and it is entirely up to the Committee.

The Chairman: Perhaps at this juncture, Mr. Solicitor General, apart from the question of substance, would you be in a position now to make those minor technical changes so we

[*Interprétation*]

recommandation du Rapport Ouimet selon laquelle dans le cas d'une condamnation sur déclaration sommaire de culpabilité, l'annulation était automatique après deux ans. Le texte de l'amendement, tel qu'il nous est présenté, ne prévoit pas de formule automatique, mais fixe une période de temps. Je me demande si c'est délibéré?

M. Gilbert: M. Brewin a tout à fait raison, monsieur le président. Mon amendement initial comprenait une radiation automatique pour les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. On devait suivre la recommandation de la Commission Ouimet, mais après avoir rencontré les fonctionnaires du bureau du Solliciteur général, nous avons convenu que nous allions suivre la procédure que préconise cet amendement.

Le président: M. McIlraith.

M. McIlraith: Monsieur le président, quant à la question de séparer les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité des actes criminels, comme tels, je ne m'y oppose pas. Il y a cependant certains changements d'apportés au texte. Ce sont purement des changements d'ordre technique, pour expliquer la procédure adoptée, car il semble qu'il y ait un manque de clarté dans la rédaction du sous-alinéa *b*) et d'une partie du sous-alinéa *a*), mais il ne s'agit là que d'une question de rédaction.

Puis il y a aussi un point important, la durée de la peine. Nous préférerions une durée de trois ans. Qu'il s'agisse de deux, trois, quatre ou cinq ans, ou de tout autre durée de temps, ce ne peut être qu'une décision arbitraire prise par le Parlement. C'est une question d'opinion du Comité, qui peut établir la durée.

Nous préférons trois ans parce que certaines infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité sont du domaine des infractions à la circulation routière où un permis de conduire est suspendu par des autorités provinciales pour deux ans. Vous remarquerez, dans le texte du projet de loi, que le pardon implique certaines conséquences. Il indique qu'il y a preuve de réhabilitation, et la durée de deux ans est peut-être une période trop brève pour établir qu'une réhabilitation a eu lieu.

Nous préférerions trois ans, mails il appartient au Comité de décider.

Le président: Peut-être que monsieur le Solliciteur général, à part la question de substance, est-ce que vous pouvez maintenant apporter ces changements techniques à la

[*Text*]

could vote on this particular amendment? If we could, it would expedite matters.

Mr. McIlraith: Perhaps, then, I should have the Solicitor explain them. I do not know if we are in a position to work out the precise wording, but that is purely technical, it does not have to do with the substance.

The Chairman: Mr. Hollies?

Mr. J. H. Hollies, Q.C. (Departmental Counsel, Department of the Solicitor General): Mr. Chairman, I must disclaim requisite expertise to do legislative drafting, and I do not feel it would be fair to this Committee for me to purport to be able, off the top of my head, to redraft something that would carry out the intent of the Committee. I can, however, indicate in general terms where the amendments which we think would be necessary, should occur.

The question in (a) is related to the phrase "convicted on summary conviction proceedings" and to put that beyond doubt, we would suggest that it be "convicted on summary conviction proceedings pursuant to Section 24 of the Criminal Code" to make it clear that we are talking about that particular type of disposition of offence. The consequential change to that would be in (b) so that it would read, rather than: "convicted on proceedings commenced by way of indictment", merely: "was convicted otherwise than on summary conviction proceedings pursuant to Section 24 of the Criminal Code." It avoids the problems inherent in the summary trial of indictable offences and the like.

The other point of drafting is the matter of the termination of the sentence of imprisonment. Under the Parole Act, where a person is put out on parole, his sentence of imprisonment is deemed to continue in force, as indeed it must because he is subject to suspension, revocation, cancellation, forfeiture of his parole.

With this wording, however, there is the problem of the man who is not paroled but who gets out by reason of the one-quarter statutory remission applicable to his sentence together with the remission that he may earn during incarceration. It is my view that, on this amendment as drafted by the Department of Justice, the man who was not paroled would be eligible for a pardon sooner than the man who was paroled. At least, this is one possible construction. To put that beyond doubt and to put the man who is not paroled

[*Interpretation*]

rédaction afin que le Comité puisse se prononcer sur cette modification?

Nous pourrions alors avancer nos travaux.

M. McIlraith: Le Solliciteur pourrait alors nous les expliquer. J'ignore si nous pouvons établir la rédaction précise. Il ne s'agit que de questions techniques, et non pas de question de substance.

Le président: Monsieur Hollies.

M. J. H. Hollies, C.R. (Avocat consultant, Ministère du Solliciteur général): Je ne suis pas spécialiste dans la rédaction des textes juridiques. Je ne saurais donc rédiger quelque chose qui exprimerait le point de vue du Comité. Mais je puis dire à quel endroit les modifications que nous croyons nécessaires peuvent être portées.

La question à l'alinéa *a*) se rapporte à la phrase «Procédures pour délits sur déclaration sommaire de culpabilité» et pour enlever tout doute, nous proposions que ce soit «Procédures pour délits sur déclaration sommaire de culpabilité conformément à l'article 24 du Code criminel» pour éclaircir le fait qu'on parle de ce genre d'infractions. Les changements de conséquences seraient à l'alinéa b) et au lieu de lire: «a été déclaré coupable à la suite de procédures mises en marche par voie de délit criminel», dire tout simplement: «a été déclaré coupable autrement qu'à la suite de procédures pour infraction punissable sur déclaration sommaire en vertu de l'article 24 du Code criminel.» Les problèmes pertinents au procès sommaire des délits criminels et des cas similaires sont éliminés.

L'autre point de rédaction touche à la question de la peine d'emprisonnement. En vertu de la loi sur la libération conditionnelle de détenus, lorsqu'une personne est libérée sur parole, sa peine d'emprisonnement est considérée comme étant toujours opérante parce qu'il est sujet à suspension, révocation, annulation, à la confiscation de sa libération sur parole.

Néanmoins, il se présente un problème. Ces rédactions, dans le cas d'un homme qui n'est pas libéré sur parole, mais qui est libéré en raison de la rémission statutaire qu'il peut mériter pendant sa période d'emprisonnement, je suis d'avis que, par suite de cette modification, telle qu'elle a été rédigée par le ministère de la Justice, celui qui n'a bénéficié de libération conditionnelle serait libéré plus vite que celui qui en aurait bénéficié. Pour éviter tout malentendu et faire en sorte qu'il y ait égalité de traitement, je propose que

[*Texte*]

in the same position, I suggest that, after the words "two years have elapsed since the termination of the sentence of imprisonment," which are immediately below line (a) (iii), there be inserted these words or words to this effect: "including statutory and earned remission". That would mean that when a man was sentenced on January 1, 1970 to three years, his two years would have elapsed on January 1, 1975. It would be readily determinable and, as I say, would put him in the same position as somebody who is paroled.

The Chairman: Gentlemen, in view of the remarks of Mr. Hollies, is it agreeable that this particular amendment go back for redrafting?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. McIlraith: There is the question of time to be settled.

The Chairman: I thought we might, when we complete this particular meeting, discuss when they all should come back, Mr. Solicitor General.

Mr. McIlraith: No, no, the time. Is it to be two or three years? If you settle that question we can put it right in the draft.

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: I have a question to ask about something that rather concerns me. The clause is presupposing that the total variety of penalties that can be imposed are sentences of imprisonment, periods of probation or fines. I am a little concerned about other penalties that can be imposed by the criminal process and the effect of them still remaining outstanding.

The Solicitor General mentioned the effect of a suspension of a driver's licence pursuant to the Motor Vehicle Act. Under the Motor Vehicle Act in British Columbia, if you are convicted of any particular offence under the Criminal Code, and offences are set forth clearly in the Motor Vehicle Act, your driver's licence can be suspended. We would be, perhaps, giving a pardon to a person who is still under such a suspension.

Secondly, what about tax evasion cases where a man is convicted of tax evasion and the debt owing to the Crown remains outstanding. It does not affect his character, but should we be granting pardons to persons whose debts have been incurred by virtue of criminal acts when those debts are still outstanding? I am not too sure.

Mr. Gilbert: There is the payment of the fine, Mr. Hogarth.

[*Interprétation*]

après les mots «deux ans se sont écoulés depuis l'expiation de la peine d'emprisonnement» qui viennent immédiatement après *a*) (iii) on insère quelque chose comme ce qui suit: Y compris la période de rémission statutaire et gagnée. Ceci voudrait dire que lorsqu'un homme a été condamné à trois ans à partir du 1er janvier 1970, deux ans se seraient écoulés le 1er janvier 1975. Il se placera ainsi dans la même catégorie que quelqu'un qui se trouve libéré sur parole.

Le président: Vu les observations de M. Hollies, est-ce que cette modification pourrait faire l'objet d'une nouvelle rédaction?

Des voix: D'accord.

M. McIlraith: Il y a la durée à déterminer.

Le président: Je croyais que lorsque nous aurons terminé cette réunion que nous pourrions discuter des moments où ils seraient de retour, monsieur le Solliciteur général.

M. McIlraith: Si vous décidez que ce sera deux ou trois ans, nous pourrions procéder à la rédaction.

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: J'ai une proposition. L'article présuppose que les diverses peines qui peuvent être imposées comprennent les peines d'emprisonnement, les périodes de probation ou les amendes.

Je m'inquiète un peu des autres peines que la cour criminelle peut imposer et des effets qui demeurent encore en suspens.

Le Solliciteur général a parlé de l'effet de suspension du permis de conduire selon la Loi sur le transport par véhicule à moteur. En Colombie Britannique, votre permis de conduire peut être suspendu si vous êtes reconnu coupable d'une infraction particulière en vertu du Code criminel. Quiconque serait encore l'objet d'une telle suspension bénéficierait d'un pardon.

Ensuite, que faites-vous dans le cas des gens qui ont été condamnés pour évasion de paiement d'impôt alors que la dette envers la Couronne demeure en suspens. Cela n'affecte pas son caractère. Est-ce qu'on devrait faire bénéficier d'un pardon des gens dont les dettes ont été encourues par suite d'actes criminels, et lorsque ces dettes n'ont pas encore été payées? Je doute.

M. Gilbert: Une amende est prévue, monsieur Hogarth.

[*Text*]

Mr. Hogarth: No, but the fine perhaps would be $5,000 while the debt owing as a result of the criminal act might be $50,000.

Mr. Gilbert: That is a civil action.

Mr. McIlraith: No, he can be ordered to repay.

Mr. Hogarth: He can be ordered by the summary conviction court to pay it.

The Chairman: Perhaps Mr. Hollies can take this under advisement and if something can be worked out, that would be helpful to the Committee.

On the question of substance, if this is to be resolved now, I would think that perhaps Mr. Gilbert could bring this forward in the form of an amendment at the present time, just on the simple question of two or three years, and we can have an indication of the Committee's preference.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, on balance I prefer two years. I prefer to follow the recommendation of the Ouimet Commission. To me, the period between the ages of 18 and 25 is, for any young fellow, a crucial one. Recidivison sets in within that period, with regard to subsequent offences. If you have a young fellow that is convicted at 18 and he has to wait 3 years, as the Minister suggests, you are providing him with an excuse for not rehabilitating himself. If it is two years then you are imposing upon him the duty to rehabilitate and you are taking away from him the excuse that he still has a conviction against him. In other words, he has something to strive for.

Three years is far too long a time in that very crucial period between 18 and 25. I am sure that any of you that have practised criminal law—and most of us have—know how important it is not to provide a young fellow with an excuse that he cannot find employment because of his criminal conviction. We will have given him something to strive for with this two-year proposal. I would hope that the members would agree on that.

The Chairman: Mr. MacGuigan?

Mr. MacGuigan: As the co-mover of this amendment, I would support Mr. Gilbert's position. The other suggestions the Solicitor General has made are perfectly acceptable and will require some drafting changes. But I would prefer to rest with the two-year period.

The Chairman: Any further comments?

[*Interpretation*]

M. Hogarth: L'amende serait peut-être de $5,000, mais la dette découlant de l'acte criminel pourrait peut-être être de $50,000.

M. Gilbert: Il s'agit là d'une action civile.

M. McIlraith: On peut le sommer de rembourser.

M. Hogarth: On peut le sommer de payer à la suite d'une déclaration sommaire de culpabilité.

Le président: M. Hollies pourrait peut-être prendre cette remarque comme un conseil et si on peut rédiger quelque chose ce serait très utile pour le Comité.

A propos de la question de substance, s'il faut la règler maintenant, M. Gilbert pourrait peut-être soumettre ceci sous forme de modification, c'est-à-dire portant sur la question de deux ou trois ans. Qu'est-ce que le Comité préfère?

M. Gilbert: Monsieur le président, je préfère deux ans. Je préfère suivre la recommandation de la Commission Ouimet. C'est une période très importante pour un jeune homme entre 18 et 25 ans. Le récidivisme s'établit pendant cette période. Si un jeune homme est trouvé coupable à 18 ans et qu'il lui faut attendre trois ans, ainsi que le Ministre le propose, vous lui donnez une raison pour ne pas se réhabiliter, tandis que s'il s'agit d'une période de deux ans, vous lui imposez le devoir de se réhabiliter et vous lui enlevez le prétexte qu'il a encore une déclaration de culpabilité qui pèse sur lui. Il a un objectif vers lequel il peut se diriger.

Cette période de trois ans est beaucoup trop longe car cette période entre 18 et 25 ans est très importante. La plupart d'entre nous avons été avocat en droit criminel et savons comment il est important de ne pas donner à un jeune homme, un prétexte pour ne pas se trouver de l'emploi, à cause de son dossier judiciaire. Avec une période de deux ans, nous lui donnons un objectif. Il est à espérer que les membres du Comité se mettront d'accord sur ce point.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: En tant que coproposeur de cet amendement, je suis d'accord avec M. Gilbert. Les autres suggestions du Solliciteur général sont tout à fait acceptables. Il faudrait apporter des changements à la rédaction, mais je préfère la période de deux ans.

Le président: D'autres commentaires?

[*Texte*]

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, the members are under the misapprehension that the pardon is going to be granted in two years. This is discretionary on the part of the Parole Board. They can form a policy whereby they do not consider them for three years. A person may have a right to apply after two years but his application has to await processing by the Parole Board. If there are thousands of applications, it is going to take three to five years anyhow.

The Chairman: All in favour of the two-year period for summary convictions?

All opposed?

Mr. Hogarth: I cannot oppose that until I see the results of the drafting of the other provisions that are mentioned.

The Chairman: I would think, Mr. Solicitor General, this would be an indication by the Committee.

Now we will turn to page 3. This is an amendment I believe submitted by Mr. Brewin. It is on page 3, lines 8 to 11.

Mr. McIlraith: Which amendment are you talking about?

The Chairman: Actually it is the amendment which incorporates the right of the applicant in essence to have a right of appeal.

Mr. Brewin: It is number seven in the list of amendments you have.

The Chairman: Number seven in your list. This matter was discussed with the Solicitor General and as indicated before it was a matter of drafting. There is no indication of approval of policy. The amendment is now before the Committee and perhaps Mr. Brewin could explain the essence of this amendment.

Mr. Brewin: This is not the amendment I made. I am sorry, am I looking at the right amendment, subclause (4) page 3? The drafting here is so different from the amendment I made that I am not prepared to...

Mr. MacGuigan: It was actually Mr. Gilbert and I who drafted this, I think, with the co-operation of the Department of Justice.

Mr. Brewin: I take no responsibility for this as it is amended. I do not care for it, so I will be quiet.

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Monsieur le président, les membres du Comité ont la fausse impression que le pardon serait donné en deux ans. Ceci est une question de discrétion qui reste avec la Commission des libérations conditionnelles. Ils peuvent établir une ligne de conduite, soit de ne pas s'en occuper pendant trois ans. Une personne peut avoir le droit de faire une requête après deux ans, mais sa demande doit attendre le processus de la Commission des libérations conditionnelles. Il y a des milliers de demandes et ça prend de 3 à 5 ans de toute façon.

Le président: Ceux en faveur de la période de deux ans pour les déclarations sommaires de culpabilité? Tous sont contre?

M. Hogarth: Je ne puis m'y opposer jusqu'au moment où je pourrai lire la rédaction des autres dispositions mentionnées.

Le président: Monsieur le Solliciteur général, le Comité nous démontre ainsi son point de vue.

Nous passons maintenant à la page 3. Il s'agit ici d'une modification soumise par M. Brewin, à la page 3, lignes 8 à 11.

M. McIlraith: De quelle modification parlez-vous?

Le président: C'est la modification qui incorpore le droit du requérant au droit d'appel.

M. Brewin: C'est le numéro 7 dans la liste des amendements.

Le président: Le numéro 7 dans votre liste d'amendements. Cette question a été discutée avec le Solliciteur général et il a déjà été indiqué qu'il s'agissait d'une question de rédaction. On n'indique pas d'approbation de politique. L'amendement a été soumis au jugement du Comité. Peut-être que M. Brewin pourrait expliquer la nature de l'amendement.

M. Brewin: Ce n'est pas l'amendement que j'ai rédigé. Pardon, est-ce que j'ai le bon amendement, le paragraphe 4), page 3? La rédaction est tellement différente de la modification que j'ai présentée que je ne suis pas prêt à...

M. MacGuigan: En fait M. Gilbert et moi-même l'avons rédigée, je pense, avec la collaboration du ministère de la Justice.

M. Brewin: Je n'assume aucune responsabilité en ce qui a trait à cet amendement tel qu'il a été modifié. Il ne m'intéresse pas, donc je resterai coi.

[*Text*]

The Chairman: Perhaps either Mr. Gilbert or Mr. MacGuigan could propose this amendment.

Mr. MacGuigan: All right. Mr. Chairman, this arose from the comments which Mr. Brewin made at the last meeting with respect to the necessity for a hearing. At the meeting we had with the departmental solicitor, Mr. Hollies, and indeed at our Committee meeting earlier it was pointed out that this, put in unrestricted terms, created considerable problems. We therefore thought it would be better to give the accused an opportunity of making representations without using the unrestricted concept of a hearing. Mr. Hollies himself could state his opposition to the general concept of a hearing, but we felt that this preserved the substance of what the Committee wanted and at the same time did not have all the unfortunate consequences.

The Chairman: Any further comment? Mr. Brewin?

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I would like to make a comment that my amendment asked for a hearing. This is a legal concept that is perfectly clear. It only asks for a hearing if the applicant desires it. What we have here is something that seems to me to be much more limited; namely, the right to make representation to the Board. I think a hearing involves some knowledge of the case made against you. An essential element of the hearing is some knowledge of the material that may be causing the Board to decline your pardon. This is an inherent element in a hearing, whereas the right to make representations when you do not know the nature of the material being relied on against you is a far less valuable right in my opinion. I do not know how you want to do it from the procedureal point of view, but I do not find the MacGuigan-Gilbert-Hollies amendment, if I may call it that, satisfactory.

Mr. Hollies: You may not.

Mr. Brewin: I may not.

Mr. Hollies: Mr. Brewin, because I merely took instructions.

Mr. Brewin: All right. I absolve you of responsibility then. I do not find this satisfactory. As far as I am concerned I would like to move by way of amendment to revert to the original draft provided for hearing. I am not

[*Interpretation*]

Le président: Peut-être que M. Gilbert ou M. MacGuigan pourrait proposer cette modification.

M. MacGuigan: Merci, monsieur le président. Cette modification découle des commentaires formulés par M. Brewin à la dernière réunion, quant au besoin d'une audience. Au cours de la réunion que nous avons eue avec M. Hollies, l'avocat du Solliciteur général, ainsi qu'à la réunion du Comité qui avait précédé, on a signalé que ce besoin créerait beaucoup de problèmes si aucune limite n'était imposée. Nous avons donc songé qu'il serait plus sage de donner à l'accusé l'occasion de formuler des observations sans utiliser le concept non restreint d'une audience. M. Hollies lui-même pourrait déclarer son opposition au concept général d'une audience, mais il nous semblait avoir protégé la substance de ce que désirait le Comité sans avoir en même temps les conséquences malheureuses.

Le président: D'autres commentaires? Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je voudrais faire le commentaire suivant: l'amendement que j'ai proposé prévoyait une audience. Il s'agit d'un concept juridique qui est tout à fait clair, c'est une demande d'audience dans le seul cas où le requérant le désire. Nous avons ici quelque chose qui me semble infiniment plus restreint, c'est-à-dire le droit de faire des observations à la Commission. Il me semble que l'audience veut dire que le requérant doit avoir une certaine connaissance de la cause intentée contre lui. Il faut qu'il soit au courant des raisons qui motivent la Commission à lui refuser son pardon. C'est l'élément essentiel d'une audience, tandis que le droit de formuler des observations, quand vous n'êtes pas au courant des documents utilisés pour vous refuser le pardon, constitue un droit beaucoup moins valable. Je ne sais pas quelle procédure vous avez l'intention d'adopter, mais je ne trouve pas que la modification MacGuigan-Gilbert-Hollies, si je puis l'appeler ainsi, soit satisfaisante.

M. Hollies: Vous ne pouvez pas l'appeler ainsi.

M. Brewin: Vraiment.

M. Hollies: Non, monsieur Brewin, car je n'ai fait qu'obéir aux instructions.

M. Brewin: Très Je vous absous de toute responsabilité alors. Je ne trouve pas cet amendement satisfaisant. En ce qui me concerne, je voudrais proposer par voie d'amendement qu'on revienne à la première rédac-

[*Texte*]

wedded to any particular form of doing that, but there is a difference in substance between what I was asking and what is now proposed. I think it is an important difference in substance. May I just urge that the whole concept of a hearing is an important matter under the Bill of Rights and under many judicial decisions. It is a very important aspect of a person's rights and the whole concept in my judgment is that it is a very important one. It seems to me that an individual coming to ask for a pardon who is told he cannot get it, will not get it, should be given some reason, some explanation of the material upon which this is based so that he can controvert it if he wishes, if he can.

The Chairman: Thank you, Mr. Brewin. I think it would be helpful if Mr. Hollies made a submission and Mr. Street.

Mr. Hollies: Mr. Chairman, am I at liberty to recap the discussions that went on?

The Chairman: Yes, I think it is quite in order that we can indicate the discussion that went on among the members.

Mr. Hollies: The discussions, Mr. Chairman, that went on at which you, Mr. MacGuigan and Mr. Gilbert were present in dealing with the amendment proposed by Mr. Brewin started off with the proposition that a hearing in the full sense of the word means exactly what Mr. Brewin has indicated; that is, that there should be a disclosure of the material upon which the Board came to an adverse conclusion. I think it may be agreed, I am not sure, that indeed a hearing in the full sense of the word means an opportunity to cross-examine witnesses, to have witnesses before you. I leave that as a somewhat corollary matter.

The difficulties pointed out to the Chairman and the other two members of this Committee were exactly in this area. In particular I cited what is admittedly an extreme case but not extreme as to type where a member of a certain community has had no convictions for a number of years; he has been very insistent in trying to get a pardon under the existing procedure. It is known however that he is a fairly prominent member of an organized crime syndicate, not to put the usual tag on it, and I think the usual tag could be applied. He would be most interested in knowing exactly what information the RCM Police or any other governmental body has as to his activities, which are so nefarious as to abso-

[*Interprétation*]

tion qui prévoyait une audience. Je ne suis pas obstinément attaché à une façon particulière de procéder, mais il y a une différence de substance entre ce que je demandais et ce qui est proposé ici. Je pense qu'il s'agit d'une différence en substance très importante. Je voudrais faire savoir que tout le concept d'une audience est une question importante. Il s'agit là d'un aspect fort important aux termes de la Déclaration canadienne des droits et de nombreuses autres décisions judiciaires. C'est un aspect très important des droits de l'individu. Il me semble que l'individu qui vient demander pardon et qui se le voit refuser devrait recevoir une explication quant aux documents du motif du refus sur lesquels le refus se fonde afin qu'il puisse les mettre en doute, s'il le peut.

Le président: Merci, monsieur Brewin. Je pense qu'il nous serait utile d'entendre un exposé de la part de M. Hollies et de M. Sreet.

M. Hollies: Monsieur le président, suis-je libre de recapituler la discussion en cours?

Le président: Oui. Il semble dans l'ordre d'indiquer le genre de discussion que les membres ont eu entre eux...

M. Hollies: Ces discussions où vous, M. MacGuigan et M. Gilbert ont participé pour traiter de l'amendement proposé par M. Brewin ont débuté par une proposition selon laquelle une audience veut dire exactement ce que M. Brewin a déclaré. Il faut que le requérant soit mis au courant des documents qui ont porté la Commission à refuser le pardon. On serait peut-être d'accord qu'en effet, une audience veut dire une occasion de contre-interroger les témoins, de les faire comparaître devant vous.

Les difficultés signalées au président et aux deux autres membres de ce Comité s'inscrivaient précisement dans ce domaine. En particulier j'ai cité ce qui est sans doute un cas extrême, mais pas extrême quant à ses caractéristiques, où un membre d'une collectivité n'a pas été condamné depuis un bon nombre d'années. Il a pris bien des messures pour obtenir un pardon selon la procédure actuelle. On sait toutefois qu'il est un membre assez important d'un syndicat organisé du crime. Il serait très intéressé à savoir exactement quels renseignements la Gendarmerie royale ou tout autre organisme du gouvernement peut détenir à son sujet qui sont d'un caractère tel qu'on ne peut lui accorder de pardon. Une

[*Text*]

lutely preclude any pardon being granted. To give him a meaningful hearing would be to disclose the confidential information which is beyond question in the possession of the police. I should like with the Chairman's permission and the Committee's permission to see whether Assistant Commissioner Willes from the RCMP could not elaborate on this.

The Chairman: Assistant Commissioner Willes?

Mr. E. W. Willes (Assistant Commissioner, RCMP): Yes, gentlemen, Mr. Hollies has really touched on the nub of the problem. In the particular case he is referring to, without identifying the area or the person, a conviction was registered I think about 1929 and that is the last one on record. We have undoubted criminal intelligence which indicates that he is active in all facets of organized crime and the information we have, of course, is from very delicate sources that we could not possibly disclose. I do not believe I can elaborate any more at this time. This is just one example but this does happen from time to time.

The Chairman: Thank you Assistant Commissioner Willes, Mr. Murphy?

Mr. Murphy: My observation is useless after the information I just received. Thank you.

The Chairman: Mr. McCleave and then Mr. Hogarth.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, on reading Mr. Brewin's suggested amendment, the guts of it are that the Board shall conduct a hearing if the applicant so desires. It seems to me that there may be a lot of time spent in hearings which would otherwise not be spent since the Board probably is going to recommend the pardon in any event. It seems to me that the proposed amendment at least puts the applicant on notice if his request is turned down. I think on balance at least there is an opportunity to have some kind of inquiry that the amendment is a more practical way of dealing with this problem.

The Chairman: Thanks, Mr. McCleave. Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I appreciate Mr. Brewin's proposal but I think in dealing with this subject we either have to fish or cut bait. We either have to give the applicant not only the right to apply for a pardon, but the right to a pardon under certain circumstances or alternatively we have to leave it in the discretion of the National Parole Board and

[*Interpretation*]

audience ferait qu'on révélerait les renseignements confidentiels qui sont sans doute entre les mains de la police. Je voudrais, avec la permission du président et du Comité, demander si le Commissaire adjoint Willes de la Gendarmerie royale, ne pourrait pas expliquer ce point.

Le président: Le Commissaire adjoint Willes?

M. E. W. Willes (Commissaire adjoint, Gendarmerie royale du Canada): Oui monsieur. M. Hollies a vraiment décrit le point crucial du problème. Dans le cas particulier auquel il fait allusion, sans identifier ni la personne ni la région, une condamnation a été prononcée vers 1929 et c'est la dernière qui figure dans les dossiers. Nous avons des renseignements indubitables, provenant du monde criminel, qui indiquent qu'il est encore actif dans tous les milieux de crime organisé. Les renseignements nous proviennent de sources que nous ne pourrions certainement pas divulguer. Je ne peux pas en dire plus en ce moment. Ce n'est qu'un exemple, mais c'est ce qui se passe de temps à autre.

Le président: Merci. Monsieur Murphy.

M. Murphy: Mon observation est inutile à la suite des renseignements que je viens de recevoir. Merci.

Le président: Monsieur McCleave, puis Monsieur Hogarth.

M. McCleave: En lisant l'amendement proposé par M. Brewin, je dirais que l'essentiel c'est que la Commission accordera une audience si le requérant le désire. Il me semble que l'on passera peut-être beaucoup de temps à entendre des audiences que l'on pourrait éviter, puisque la Commission recommandera probablement le pardon à tout événement. L'amendement proposé avise au moins le requérant si sa requête est refusée. Je pense que l'amendement offre une occasion d'enquêter pour savoir s'il constitue un moyen plus pratique de traiter ce problème.

Le président: Merci, monsieur McCleave. Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Je comprends le bien-fondé des propositions de M. Brewin, mais je crois que, dans ce cas-ci, nous devons donner au requérant non seulement le droit de présenter une demande de pardon, mais aussi le droit de recevoir le pardon, dans certains cas, ou bien nous devons laisser la chose à la discrétion de la Commission nationale des libéra-

[*Texte*]

the appropriate Minister whether or not he shall get a pardon.

If we proceed into the realm of hearings, we are giving him the right to a pardon because the principles of natural justice will apply and all the problems with regard to *mandamus* and *certiorari* will apply to these hearings. The Crown, it appears to me, would have to reveal the sources of its information otherwise the glowing recommendations that the applicant put forward with his application that come from people who do not really know him too well would be the only thing that stood on the record. The judge could not help saying that the National Parole Board had not properly inquired into the matter because that is all the evidence he have before him.

Once you get into the position of having hearings as a right you get into the position of having to produce the evidence. This is the way I look at it. Now that disposes of the extreme position Mr. Brewin has taken. In dealing with Clause 7, I think we are in the same position to a lesser extent. I think what we are doing here is trying to make a silk purse out of a sow's ear.

We are giving, by this subclause, to my mind, a right to a hearing to the applicant. If all the material before the Board indicates that the applicant should have a pardon and the Board fails to recommend it for reasons that the Inspector has suggested, it appears to me that he could make an application for a writ of *mandamus* and it appears to me he might well be successful

Now I am not going into the law with regard to *mandamus*. But I do not think, with the greatest respect, as much as I appreciate that the Board might go wrong on certain cases, I think in the interest of public policy we should either make it abundantly clear what we are doing here, or alternatively leave it entirely alone. I do not think the applicant, with the greatest respect, should be entitled to make representations to the Board. That automatically implies a hearing, and we are getting into trouble.

Mr. McCleave: With regard to what Mr. Hogarth said, under the new Federal Court Act instead of the *mandamus* procedure I think the procedure would be an appeal to that court. If you note the clauses that reinforce Mr. Hogarth's point of view, if the only facts that are before a Board or before a decision-making body are those brought out and others are withheld then I think they very properly could say that the finding had been made a perverse finding on the facts.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

[*Interprétation*]

tions conditionnelles et à celle du Ministre de décider si le requérant obtiendra le pardon.

Si nous nous engageons dans le secteur des audiences, nous lui donnons le droit du pardon, car les principes de la justice naturelle s'appliqueront et tous les problèmes relatifs au *mandamus* et au *certiorari* s'appliqueront à ces audiences. Il me semble qu'alors la Couronne devra révéler ses sources de renseignements, autrement, les recommandations chaleureuses que présentera le requérant, provenant de personnes qui ne le connaissent pas très bien constitueraient les seuls documents dans son dossier. Le juge pourrait conclure alors que la Commission nationale des libérations conditionnelles n'a pas fait d'enquête judicieuse.

Par conséquent, lorsqu'on acquiert le droit d'audience, on a également l'obligation de produire les témoignages et les preuves. Voilà qui règle la position extrême prise par M. Brewin. En regard de l'article 7, nous prenons la même position, à échelon moins élevé. Je pense que nous essayons de tirer de la farine d'un sac de son.

Cet alinéa, à mon sens, accorde au requérant le droit à l'audience. Si toute la documentation dont la Commission est saisie indique que le requérant doit obtenir le pardon et que la Commission refuse de le recommander pour des raisons que l'inspecteur a suggérées, il me semble qu'il pourrait alors demander un bref de *mandamus,* et je crois qu'il pourrait l'obtenir.

Je ne me réfère pas à la loi, en ce qui concerne le *mandamus*. En toute déférence, je ne crois pas que la Commission pourrait alors se tromper dans certains cas, et, dans l'intérêt public, nous devrions soit bien préciser ce que nous faisons, ou laisser ce sujet tout à fait de côté. Je ne pense pas que le requérant, en toute déférence, devrait avoir le droit de présenter des instances à la Commission. Cette mesure entraîne automatiquement une audience, alors nous nous créons des ennuis.

M. McCleave: Au dire de M. Hogarth, en vertu de la nouvelle Loi sur la cour fédérale au lieu d'avoir la procédure du *mandamus,* ce serait plutôt un appel à cette cour. Si vous notez les dispositions qui renforcent le point de vue de M. Hogarth, si les seuls faits dont disposent la Commission ou un organisme de décision sont ceux qui sont révélés, et si d'autres faits sont dissimulés on pourrait dire finalement qu'on a mal jugé les faits.

Le président: Monsieur MacGuigan.

[*Text*]

Mr. MacGuigan: With respect, I do not agree with my colleagues who believe the new Federal Courts Bill is likely to bring this before the courts. This is a kind of discretionary decision which I do not think is likely to be easily brought before the courts whether through *mandamus* or anything else. Mr. Hogarth is really saying, it seems to me, it is better to have nothing than to have a provision for making representations. I would like to draw to Committee's attention that it is only if there is going to be a negative decision that he gets in the position of making representations. He does not take up the Board's time in the usual case where they are going to decide in his favour anyhow. That is one difference from the broader proposal.

The other is simply that in the case where he is being turned down he ought to have an opportunity of making some kind of organized preparation on his own behalf. It seems to me that he would not feel satisfied if he did not have this opportunity. I think this is a psychological thrust, if I may say so, of what Mr. Brewin is about. I do not think we need to go as far as Mr. Brewin suggests because this is not a case where a fellow is under the normal protection of the Bill of Rights. He has already committed a crime in such a way that he has run afoul of the law, and we are setting out the conditions under which he should be granted a pardon. It does not seem to me that we have to grant a full hearing in order to be consistent with the rest of our law.

I do not certainly feel strongly against Mr. Brewin's stronger position. If you put it this way this was a concession which we were willing to make to the Department in order to get their approval of this amendment.

The Chairman: Mr. Street would like to say a few words on this amendment.

Mr. T. G. Street (Chairman, National Parole Board, Department of the Solicitor General): Mr. Chairman and gentlemen, with respect to Mr. Brewin's suggestion I should say I wholeheartedly agree that if the man is not going to get a pardon, he should be given an opportunity to make his representations to the Board. In effect this is what they do now, if they wish to do it. One would appreciate Mr. Brewin's concern about wanting to know the exact information against him, I honestly do not think this is feasible because if he does have such a hearing we might be able to indicate to him in general terms the type of information we have, and this is what we do.

[*Interpretation*]

M. MacGuigan: En toute déférence, je ne suis pas d'accord avec mes collègues qui estiment que le nouveau Bill sur les cours fédérales sera de nature à soumettre ce point devant les tribunaux. C'est un genre de décision discrétionnaire qui ne sera pas nécessairement soumise aux tribunaux, que ce soit par l'entremise du *mandamus* ou de toute autre chose. M. Hogarth veut dire en réalité, qu'il vaut mieux ne rien avoir que d'avoir une disposition permettant de présenter des observations. J'aimerais signaler au Comité que ce n'est que lorsqu'il y a une décision négative que le requérant peut présenter des instances. Il ne fait pas perdre de temps au comité dans le cas habituel où les membres vont prendre une décision en sa faveur de toute façon. Voilà la première différence qu'il y a entre la proposition de plus grande envergure.

L'autre différence est simplement le cas où la requête du requérant est rejetée. Il devrait alors avoir l'occasion d'organiser un dossier en son propre nom. Il me semble qu'il ne serait pas satisfait, s'il n'avait pas cette occasion. Je pense que c'est là l'élan psychologique de l'amendement de M. Brewin. Je ne pense pas que nous devrions aller aussi loin que le laisse entendre M. Brewin, car ce n'est pas le cas d'un individu normalement protégé par la Déclaration canadienne des droits. Il a déjà commis un crime de telle façon qu'il s'est heurté à la loi, et nous établissons les conditions selon lesquelles on devrait lui accorder le pardon. Il ne me semble pas nécessaire qu'on doive lui accorder une pleine audience pour être en accord avec le reste de la loi.

Je ne suis pas tellement en désaccord avec la position ferme adoptée par M. Brewin. Disons que c'est une concession que nous avons consenti à faire au ministère pour qu'il approuve cet amendement.

Le président: Monsieur Street aimerait dire quelques mots à cet égard.

M. T. G. Street (président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ministère du Solliciteur général): Monsieur le président, messieurs. En ce qui concerne la proposition de M. Brewin, je souscris de tout cœur, au fait que si quelqu'un n'obtient pas le pardon, il devrait avoir l'occasion de formuler ses instances auprès de la Commission. Effectivement, c'est ce que ces personnes font maintenant, si elles le désirent. On comprend le souci de M. Brewin, de vouloir connaître les renseignements exacts contre celles-ci, je ne pense pas que ce soit possible, car si le requérant obtient une audience, nous pourrions alors lui indiquer, en termes généraux,

[*Texte*]

Frankly, if we are obliged to disclose every one of the reports we get, we can be sure that we will never get any more reports. The people who give us this information, give it to us on the understanding it will be treated confidentially. Now whether a man is of good character or has a good reputation, and so on, is largely a matter of opinion or assessment.

These assessments or opinions, we think are obtained from reliable, reputable people and always from the people the man has used for reference himself. He sends us the names of four people whom he wants us to use as references. Sometimes he makes it a little difficult. He will say, "Well, do not tell this man that I have a conviction, because he is my boss and I do not want him to know". So we have to be discreet but he is used as a reference. Sometimes unfortunately the very people he has used as a reference do not speak as highly of him as this man obviously anticipated, but these are the references that he supplied us.

Those people who are consulted, and it is a thankless job to be giving information like that anyway, but if they knew that their information or their assessment of this man was going to be revealed to him, then you can be sure they would not do it at all. This runs through the whole gambit of our work in parole and so on, granting and refusing paroles and in the revoking of paroles. While I do not like the idea, I do not see how it can be avoided as a matter of practice. I think the only realistic way we are going to do it, if we are going to get reliable, complete truthful information, is to get it on the understanding that it will be treated confidentially. I think the only realistic way to do it is to trust the Board to be fair and not be arbitrary or capricious.

For instance, we have recommended 36 pardons be granted and only declined 10. We have had the odd sensitive case, it would not happen very often, such as one Assistant Commissioner Willes mentioned which would be real troublesome. There just would not be any way we could tell him the kind of intelligence as opposed to factual information which we would have. We certainly could not give this particular man a pardon, and it would not be your wish to do it either.

Mr. Gilbert: Mr. Street, do you think the amendment in its present form is satisfactory?

[*Interprétation*]

le genre de renseignements que nous avons, et c'est ce que nous faisons. Si nous sommes obligés de divulguer tous les rapports que nous obtenons, nous pouvons être sûrs que nous n'en aurons pas d'autres. Les gens qui nous procurent ces renseignements le font à la condition qu'ils seront gardés confidentiels. La question de déterminer si une personne a bon caractère ou bonne réputation, est surtout une question d'opinion ou de jugement.

Nous croyons que ces jugements ou opinions sont obtenus de gens estimés et dignes de confiance, et toujours de gens que le requérant a désignés à des fins de référence. Celui-ci nous transmet les noms de quatre personnes qu'il veut que nous consultions pour fins de référence. Parfois il nous rend la tâche un peu difficile. Ainsi, il nous dira «Ne dites pas à tel que j'ai été condamné, alors c'est mon patron, je ne veux pas qu'il le sache». Nous devons donc être discrets, mais le renseignement doit être utilisé comme référence. Parfois, malheureusement, les personnes qu'il désigne comme références ne le louent pas comme il le pensait.

Si les gens que nous consultons savaient que les renseignements ou les jugements qu'ils donnent allaient lui être révélés, vous pouvez être sûrs alors qu'ils ne les donneraient pas. Cette situation se produit dans tout notre travail ayant trait aux libérations conditionnelles; qu'il s'agisse d'accorder, de refuser ou de retirer les libérations. Même si je n'aime pas cette méthode, je ne vois pas comment elle peut être évitée en pratique. Je crois que la seule façon réaliste de procéder, si nous voulons obtenir des renseignements sûrs et entièrement authentiques, c'est de le faire sous la réserve que ces renseignements seront considérés confidentiellement. La seule façon réaliste de le faire c'est de se persuader que la Commission est juste, qu'elle n'est ni arbitraire ni inconstante.

Par exemple, lorsque nous avons recommandé que 36 pardons soient accordés et que seulement 10 soient refusés. Nous avons eu, mais peu souvent, des cas qui nous ont vraiment causé des ennuis délicats comme celui qu'a mentionné le commissaire-adjoint Willes. Il n'y avait aucun moyen de lui dire le genre de renseignements secrets, par opposition aux renseignements concrets, que nous avions obtenus. Nous ne pouvions certes pas accorder le pardon à cette personne, et vous ne le voudriez pas non plus.

M. Gilbert: Pensez-vous que l'amendement dans sa forme actuelle est satisfaisante?

[*Text*]

Mr. Street: Yes, because this gives him a chance to make his pitch and bring his lawyer with him if he wishes, and we will reveal as much as we can in general terms. We cannot say, "Mr. Gilbert of Toronto said that you worked for him and he dismissed you because he suspected you of stealing, which you may have done". Using your name as an example, if you see what I mean. You might not want to tell this man you did, but you tell us that you suspected him of stealing and he was dismissed. How can you prove it, you do not know whether he stole or not, you thought he did. That is the type of thing that you are going to get. As I say we do get it from reputable people.

The way the amendment is now I have no objection to it. It is in effect the way we do it now and I think it is satisfactory. A more extensive example would be psychiatric reports on murder cases which is the same type of thing. If those psychiatrists thought we revealed that information to the person themselves they would not give us any reports at all.

The Chairman: Mr. Murphy then Mr. Chappell.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, I was just wondering in view of what has been said by Mr. Street, and in view of the observations made by Mr. Hogarth, and I believe Mr. McCleave and Mr. MacEwan there seems to be a divided legal opinion or legal thought on the possible ramifications of passing this amendment. I am in favour of it as it is, provided that I could be satisfied that there is little or no chance of Mr. Hogarth's fears being realized; that is, that this type of thing is liable to end up in front of a court. Is there any way that we can get advice from officers of the Crown on this particular point as to whether or not this procedure might give rise to a right of action, as it were, whether it involved a *mandamus* or *certiorari* or whether the proposed provisions of the new Federal Court Act might be invoked in such a way that the decision of the Board might be put under review or subjected to review by the courts. Is there any way of getting that opinion?

Mr. Hogarth: I would vote for it. This amendment is the answer in the negative. If we were given an opinion from Justice that it was impossible for any such application to be successful by virtue of the circumstances, I would vote for this amendment. But believe me if this is going to lead to applications to the federal court with respect to *Man-*

[*Interpretation*]

M. Street: Oui, car cela donne au requérant l'occasion de se faire accompagner par un avocat s'il le désire, et nous lui révélerons tout ce que nous pouvons de façon générale. Nous ne pouvons pas dire, par exemple, «que M. Gilbert de Toronto a dit que vous aviez travaillé pour lui et qu'il vous a congédié parce qu'il vous soupçonnait de larcin, ce que vous auriez fort bien pu faire». Si l'on utilise votre nom comme exemple, vous ne voudriez peut-être pas dire à cette personne que vous l'avez soupçonnée de vol, mais vous nous dites que vous l'avez soupçonnée de larcin et que vous l'avez congédiée. Comment pouvez-vous le prouver? C'est le genre de rapports que nous obtenons et, je le répète, ces rapports nous sont présentés par des gens bien.

Je ne m'oppose nullement à l'amendement dans sa forme actuelle. C'est là la façon dont nous procédons actuellement, et je pense qu'elle est satisfaisante. Prenons un exemple plus poussé, celui des rapports psychiatriques dans les causes de meurtre. Si les psychiatres pensaient que nous allons révéler ces renseignements à la personne elle-même, ils ne nous donneraient aucun rapport.

Le président: M. Murphy, puis M. Chappell.

M. Murphy: Monsieur le président, vu ce qui a été dit par M. Street et compte tenu des observations faites par MM. Hogarth, McCleave et MacEwan, il semble y avoir des opinions légales dissidentes quant aux ramifications éventuelles de l'adoption du présent amendement. Je l'approuve tel qu'il est, pourvu qu'on puisse me convaincre qu'il n'y a pas ou peu de chances que les craintes de M. Hogarth se matérialisent.

Ce genre de choses risque d'être porté devant les tribunaux. Y a-t-il quelque façon d'obtenir des conseils de la part des fonctionnaires de la Couronne, à savoir si cette procédure pourrait donner lieu à un droit de procès, qu'il s'agisse d'un *mandamus*, d'un *certiorari*, ou si les dispositions de la nouvelle Loi sur la cour fédérale pourraient être invoquées de telle façon que la décision de la Commission soit revisée, ou sujette à révision par les tribunaux. Y a-t-il quelque façon d'obtenir cette opinion?

M. Hogarth: Je suis en faveur de l'amendement. Cet amendement n'est autre qu'une réponse négative. Si le ministère de la justice est d'avis qu'une requête de ce genre n'avait aucune chance de réussir par suite des circonstances, je voterais en faveur de cet amendement. S'il nous fallait par contre soumettre en cour fédérale des demandes relatives à des

[*Texte*]

damus, certiorari or otherwise, I think we are getting ourselves into some very hot water here. I would appreciate an opinion from Justice on this.

The Chairman: Mr. Hollies, I do not want to put you on the spot. Are you in a position to give an opinion on this question?

Mr. Hollies: I think I would be presumptuous, sir.

Mr. Chappell: Perhaps if I could speak first, my comments may be something you can consider at the same time.

I have been considering this since Mr. Hogarth brought this point up. I am inclined to disagree with him. It says:

> ...the Board shall cause proper inquiries to be made...

To me that is purely subjective on the Board's part. I cannot see how the court could have any power to interview or intervene and force the Board to come forward and tell all the things that the Board looked at.

And secondly, when the Board does report back it is to the Minister, and the Minister still has his judgment and there is no way a court will ever review the Minister's judgment. It seems meaningless if they did have the power to review the Board's activities when the Minister still has judgment and can still say no.

The Chairman: Thanks, Mr. Chappell. Mr. Hollies.

Mr. Hollies: Mr. Chairman, in reply to your question, I take it that you do not want me to be so presumptuous as to give an opinion when the differing legal opinions have been expressed by members of the Committee, people with a lot more experience than I have had in a practical way.

We can put this formally to the Department of Justice, of course. However, this is one point on which they have already expressed an opinion and their opinion was that on policy this did not appear to be objectionable. I fast entered the reservation that their attention was not, so far as I know, specifically directed to the point raised by you, Mr. Hogarth. If it is desired I can go back to them and say, "You said it was not objectionable. Have you considered this possibility?" My own view, for what it is worth, is contrary to Mr. Hogarth's.

[*Interprétation*]

mandamus, certiorari ou autres ordonnances, je vous prie de croire que nous nous placerions dans une situation délicate. J'aimerais avoir l'opinion du ministère de la justice à cet égard.

Le président: Je ne veux pas vous prendre de court, Monsieur Hollies. Êtes-vous à même de donner une opinion sur cette question?

M. Hollies: Ce serait présomptueux de ma part, monsieur.

M. Chappell: Si vous me permettez de parler en premier, vous pourriez peut-être examiner en même temps mes commentaires.

J'ai réfléchi à cette question depuis que monsieur Hogarth l'a soulevée et je penche vers une opinion différente de la sienne. Il est dit:

> ... La commission doit faire effectuer une enquête suffisante...

En ce qui me concerne, il s'agit là d'une question tout a fait subjective de la part du Comité. Je ne vois pas comment les cours de justice pourraient avoir un droit de regard et d'intervention en vue d'obliger la Commission à se présenter et à fournir tous les renseignements qu'elle connaît.

En second lieu, le rapport que la Commission rédige est soumis au Ministre qui exerce alors son propre jugement qu'aucune cour de justice n'est disposée à revoir. Il semble donc inutile que les tribunaux et les pouvoirs puissent contrôler l'activité de la Commission alors que le Ministre peut exercer en dernier recours un dernier veto.

Le président: Merci, monsieur Chappell. Monsieur Hollies.

M. Hollies: Monsieur le président, en réponse à votre question, vous comprendrez qu'il est présomptueux de ma part de donner une opinion, lorsque les membres de la Commission ont déjà exprimé des avis légaux différents. Ils ont certainement plus d'expérience que moi dans la pratique.

Nous pouvons soumettre officiellement la question au ministère de la justice. Cependant, le ministère a déjà exprimé son avis en disant qu'en principe, il ne voyait pas d'objection. Je m'empresse de faire la réserve suivante que l'attention du ministère, à ma connaissance, ne s'est pas attachée au point qu'a soulevé monsieur Hogarth. Si vous le désirez, je pourrais consulter de nouveau le ministère et savoir si, le cas échéant, il ne verrait toujours pas d'objection. Mon point de vue personnel, pour autant qu'il vaille, est contraire à celui de monsieur Hogarth.

[*Text*]

The Chairman: Mr. Stafford.

Mr. Stafford: I want to ask Mr. Street a question about something he just mentioned. Would such a letter as you mentioned a few minutes ago when an applicant is suspected of stealing be sufficient to deny a man his pardon? Just because you have one, whether from the man who is suspected...

Mr. Street: No, that would not be so, Mr. Stafford. As I say when you are investigating, the question of reputation and character is largely a matter of opinion and assessment. Say, he is a good worker or he is not a good worker; a good family man or he is not; but when you get a case that is hopeless that is the type of information you might get. But certainly he would not be turned down for a pardon just because one person suspected him at one time of doing something. If in fact that happened then you would find that the investigation would show that he is suspected by other people: he is not well regarded and so on. We get reports from a good many sources. He would not be turned down because of one person being suspicious. No.

The Chairman: Gentlemen, we have before the Committee an amendment proposed by Mr. MacGuigan. Perhaps in order to have everything clear this should be read out. Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: This is amendment No. 7. This would strike out...

The Chairman: Dispense?

Mr. MacGuigan: Yes, dispense.

The Chairman: All in favour?

Amendment agreed to.

The Chairman: Now, the next proposal is in line 16 of page 3. It is amendment 2, and this is Mr. Brewin's. This is in respect of the certificate of pardon.

Mr. McIlraith: It is No. 8.

The Chairman: No. 8. This is Mr. Brewin's amendment.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, once again the amendment has been altered somewhat. I was quite happy that the actual form as set out in the Schedule should be amended. I did not think the form I had was the last word by a long way but the actual form is included in this and it seems to me to do one of the things I had hoped to avoid and that is to spell out exactly what a person is being convicted of. It seemed to me that a person who

[*Interpretation*]

Le président: Monsieur Stafford.

M. Stafford: Monsieur Street a soulevé un point sur lequel je voudrais poser une question. La lettre dont vous avez parlé, il y a quelques minutes, est-elle suffisante pour qu'on refuse le pardon à un inculpé accusé de vol? Simplement s'il y a une seule lettre...

M. Street: Non, monsieur Stafford, ce ne serait pas le cas. Comme je l'ai déjà dit, lors d'une enquête, la question de la réputation et de la bonne conduite est affaire d'opinion et d'évaluation. Vous dites de quelqu'un qu'il est bon travailleur ou pas; qu'il prend soin de sa famille ou au contraire qu'il la néglige. Pour les cas désespérés, ces lettres d'accusation constituent le genre d'information que vous pouvez obtenir. Cependant, une seule accusation n'est pas de nature à écarter le pardon. Si c'est le cas, vous constaterez plus tard que l'enquête a démontré que l'inculpé est accusé par d'autres personnes également, que sa réputation est entachée, etc. Nous obtenons des renseignements de différentes sources. Le pardon ne sera pas refusé à l'accusé, par suite d'une seule accusation. Non.

Le président: Messieurs, monsieur MacGuigan a soumis au comité un projet d'amendements. Pour qu'il n'y ait pas de doute, il serait peut-être souhaitable d'en donner lecture. Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Il s'agit de l'amendement n° 7. Il se propose de supprimer...

Le président: *Dispense?*

M. MacGuigan: Oui, *dispense.*

Le président: Vous êtes tous en faveur?

Amendement adopté.

Le président: La proposition suivante concerne la ligne 16 de la page 3. C'est l'amendement n° 2 présenté par M. Brewin. Il concerne le texte du pardon.

M. McIlraith: C'est l'amendement n° 8.

Le président: N° 8. C'est l'amendement proposé par M. Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, l'amendement a encore une fois subi des modifications. J'étais heureux qu'on ait pu modifier le texte apparaissant dans l'annexe au projet de loi. Je ne croyais pas que ce fut là un texte définitif, loin de là, mais le texte original figure de nouveau dans la nouvelle rédaction, c'est-à-dire l'énumération des actes criminels du requérant. C'est ce que je voulais éviter. Il m'a semblé qu'une personne qui a été con-

[*Texte*]

had been convicted of some serious offence and who had rehabilitated himself and was going to receive a pardon might be very leery of using as his evidence of his pardon the very recital of his past crimes.

Mr. Stafford: It is just like not having a pardon almost.

Mr. Brewin: Yes. The way I had originally drafted it was if the Parole Board had made all enquiries and were satisfied...

The Chairman: Order. Order please.

Mr. Brewin: .. that the applicant is of good behaviour and knows that the applicant is of good behaviour would give pardon, release from any and all convictions or penalties to which he may have been liable without reciting precisely what they are. Is there any particular objection to that? Is it necessary in the form to spell out the precise offences to which it applies?

The Chairman: Mr. Solicitor General.

Mr. McIlraith: Yes. Could I say first about draft item 8, there is no objection to the proposition of having a form of pardon as a Schedule to the Act. That is clear. This form as drafted here was going to require some further drafting on minor points, but as to the point of substance now raised by Mr. Prewin there is every objection possible to that.

It would mean simply that you could not afford to have any pardons. Take the most obvious case you can get for a grant of a pardon, I think all will agree, is a man who was convicted say at the age of 17 or 18 of stealing a motor vehicle or something like that and is now 40 or 50 years of age and wants that conviction removed. I think it would be agreed that would be the most obvious case where a pardon should be granted. Now, let us suppose that particular person is a professional criminal who has continued to operate in the criminal milieu, whether as one of the international crimes syndicates or one of the other similar groups within the country, where he has graduated to the stage where he does not in fact commit the obvious criminal offences himself but has someone else do it and so on. What kind of inquiry can the Parole Board make that would satisfy their duty to society at large in granting a pardon to a person like that when they have before them only the indication that there was a minor offence committed?

[*Interprétation*]

damnée pour crime grave, qui s'est réhabilitée au point de mériter un pardon, utilisera avec beaucoup de circonspection, un certificat qui fait état de ses crimes passés.

M. Stafford: Autant dire qu'il n'y a pas eu de pardon.

M. Brewin: Oui. Le texte que j'avais rédigé prévoyait que si la Commission des libérations conditionnelles avait fait toutes les enquêtes et avait conclu...

Le président: De l'ordre. De l'ordre, s'il vous plaît.

M. Brewin: ...que le requérant était de bonne conduite, il accorderait le pardon, c'est-à-dire une décharge complète de toutes les peines et condamnations passées et, sans faire mention de ces dernières. Y a-t-il une objection à cela? Est-il nécessaire de préciser dans le texte le genre d'accusation dont le requérant à fait l'objet?

Le président: Monsieur le Solliciteur général.

M. McIlraith: Oui. En ce qui concerne l'amendement N° 8, je dirai que nous ne voyons pas d'objection à admettre le texte du pardon figurant à l'annexe du projet de loi. Ceci est clair. Bien sûr, le texte nécessitait quelques modifications de détail, mais on peut soulever toute sorte d'objection à la rédaction proposée par Monsieur Brewin.

En vertu de ce texte, on ne pourrait pas accorder de pardon. Prenons le cas le plus classique, le cas de l'individu condamné à l'âge de 17 ou 18 ans, pour le vol d'un véhicule, ou de quelques vols semblables, qui a atteint aujourd'hui 40 ou 50 ans, et désire que sa condamnation soit radiée de son dossier. Je pense qu'un pardon doit être accordé dans ce cas. Supposons, maintenant, que cette personne soit devenue criminel de profession et fasse partie d'une organisation internationale du crime ou d'une organisation similaire nationale, et ait atteint un échelon assez élevé pour se permettre de ne point tremper elle-même dans les affaires illégales, mais d'en faire commettre par d'autres, quel genre d'enquête croyez-vous que la Commission des libérations conditionnelles pourra entreprendre pour qu'en accordant le pardon, elle satisfasse aux exigences de la société, alors qu'elle est informée qu'il ne s'est agi que d'une infraction de peu d'importance?

[*Text*]

If you pardon a person generally for anything and everything that happened without knowing about it, you are going to have to go into a different type of inquiry altogether than is now required. The only way to overcome that is to pardon a person for all the offences you know about but limit yourself to those offences he discloses to you.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I confess I do not follow the Solicitor General's reasoning at all. I am not suggesting that the Board should not inquire into the sort of case he mentions. I am not dealing with the substance, I am dealing with the form of the document he receives. I am not trying to limit by this form in any way the scope of the inquiries that are made. What I am saying is that when the inquiry is being made and when the Board and the Minister have satisfied themselves it is proper case for a pardon then the form of the pardon, that is all this is dealing with, should be in general terms rather than reciting all the crimes. I do not think what you said, bears on the proposition that I am making.

Mr. McIlraith: Let me point out to you, Mr. Brewin, that what would happen then is that all the real professional criminals would secure some kind of a minor conviction and get a pardon to use. It would be an invaluable document to them which, on your thesis they could get very easily. Pardons must surely be related to the offences because, otherwise, it would be just a summary conviction offence.

Mr. Stafford: I do not think that that would mean anything.

The Chairman: Perhaps we could hear from Mr. Hollies.

Mr. Stafford: There is no sense in hearing from Mr. Hollies unless he considers the point. There is no point in his talking around it.

The Chairman: I do not think he is going to talk around it. He has not so far.

Mr. Stafford: The point I am getting at is that a man gets a pardon or he does not get a pardon. What is the sense in getting a pardon on a minor offence charge if he has 13 bank robbery charges against him? This is a rather ridiculous thing to talk about in this Committee.

The Chairman: Just a moment, Mr. Stafford .What substance do you intend in this amendment, Mr. Brewin?

[*Interpretation*]

Si vous pardonnez à une personne d'une façon générale et inconditionnelle pour toute son activité passée, vous aurez à entreprendre une enquête toute a fait différente de celle que l'on exige aujourd'hui. La seule façon de surmonter la difficulté consiste à accorder un pardon pour les actes criminels qui vous sont connus et de vous limiter à ceci.

M. Brewin: M. le président, je ne comprends franchement pas le raisonnement du soliciteur général. Je ne propose pas que la Commission des libérations conditionnelles n'enquête pas sur les cas d'espèce qu'on vient de citer. Je ne parle pas ici du fond du problème, mais de la forme du document que le requérant reçoit. Il ne s'agit pas du tout de limiter la portée des enquêtes entreprises. Je veux dire simplement que, lorsque l'enquête est terminée et que la Commission des libérations conditionnelles conjointement avec le ministre est convaincue qu'il s'agit du cas manifeste pour accorder le pardon, il faut le lui accorder. Celui-ci sera rédigé en termes généraux sans qu'il y soit fait mention des crimes pour lesquels il est accordé. Je ne pense pas, Monsieur, que votre déclaration soit en rapport avec ce que j'ai dit.

M. McIlraith: Permettez-moi de vous signaler, monsieur Brewin, qu'il adviendra que des criminels professionnels pourraient obtenir un pardon concernant une condamnation de peu d'importance. Ce serait pour eux un document inappréciable puisqu'ils pourraient en vertu de la thèse que vous avancez, l'obtenir facilement. Il faut que le pardon soit relié à l'acte criminel; autrement, il s'agirait d'une simple condamnation sommaire.

M. Stafford: Je ne pense pas que cela signifierait grand-chose.

Le président: Peut-être pourrions-nous avoir l'avis de monsieur Hollies.

M. Stafford: Je ne vois pas la nécessité d'entendre monsieur Hollies, à moins qu'il ne veuille examiner ce point. Il ne nous sert de rien de le voir tourner autour du pot.

Le président: Je ne pense pas qu'il tournera autour du pot. Il ne l'a pas fait jusqu'ici.

M. Stafford: Je veux dire qu'un requérant obtient un pardon ou ne l'obtient pas. Quelle valeur aura le pardon accordé pour une infraction de peu d'importance, alors que le requérant doit répondre de 13 inculpations pour vol de banque? Il me semble plutôt ridicule que l'on discute ce point au Comité.

Le président: Un moment, monsieur Stafford. De quel principe s'agit-il dans cet amendement, monsieur Brewin?

[*Texte*]

Mr. Stafford: I would like to hear from Mr. Brewin.

Mr. Brewin: A substantial point is the absence of the recital of the particular crime. It does not affect the breadth of inquiry that is made, it just affects the form. So you get a certificate that the board was satisfied that the applicant was of good behaviour—they have full discretion under the act—and they do hereby pardon and release him from any and all convictions. Now if there were other convictions, serious ones, for which he should not receive a pardon, the certificate never would have been given, presumably.

The Chairman: Thank you, Mr. Brewin.

Mr. Hogarth: What is the first question an employer is going to ask when he sees the pardon that you put forward? He is going to ask: What did you do? The fellow is going to say that he stole a bicycle when he was 18, and it so happens he was convicted of armed robbery, rape, treason—you name it. When the employer finds that out, he is gone. The only way to deal with this, so help me—I know it is difficult, and I know you want to do the best you can for these people—is for them to come honestly to an employer and say: This is the score. It is the only way, there is no other way out, and we just cannot legislate good into the hearts of employers by putting it in a form such as this.

Now let us not be stupid. The fellow goes to the employer and says: Sure I was convicted over five years ago of all these offences but here is my pardon. Instead of just a blanket pardon and the employer merely asking what it was and how many more there were, let us just put it on the table.

The Chairman: Mr. Hollies, please.

Mr. Hollies: Mr. Chairman: I think Mr. Hogarth has said pretty well what I had in mind. But I would point out—I think this is implicit in what Mr. Hogarth said, and very present to my mind—that the time the man will have occasion to use the pardon is when he wants to prove that he has rehabilitated himself in respect of a specific offence. He is not going to go waving it around to employers unless the question of an offence already

[*Interprétation*]

M. Stafford: J'aimerais entendre Monsieur Brewin.

M. Brewin: Un point important consiste en l'absence de mention touchant l'acte criminel. Cela n'affecte en rien l'étendue de l'enquête menée; il s'agit d'une question de forme. Nous voici devant une attestation déclarant que la Commission est convaincue de la bonne conduite du requérant et, qu'en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui reconnaît la loi, elle pardonne à ce requérant ses délits passés et le décharge généralement de toute condamnation. S'il y avait encore d'autres condamnations sérieuses pour lesquelles il n'est pas admissibles à présenter une requête de pardon, il faut présumer que celui-ci ne lui sera pas délivré.

Le président: Merci, monsieur Brewin.

M. Hogarth: Quelle est la première question qu'un employeur demande lorsqu'un certificat de pardon lui est transmis? Il va s'enquérir auprès de l'intéressé pour savoir la nature même de son crime. Le candidat à l'emploi répondra: «j'ai volé une bicyclette à l'âge de 18 ans,» alors qu'en fait il aura été condamné pour vol armé, viol, trahison, ou tout autre crime imaginable. Si l'employeur découvre ces faits, le candidat est perdu. Je sais que la question présente des difficultés et que vous essayez de faire du mieux possible, mais la seule solution consisterait à ce que l'employeur éventuel soit informé par le candidat à l'emploi de sa situation. C'est la seule et unique façon de procéder, car nous ne pouvons pas, par des moyens législatifs, inspirer de la bonté dans le cœur des employeurs, en adoptant le texte soumis à notre examen.

Ne soyons pas irréfléchi. L'intéressé pourra dire à son employeur: «Bien sûr, j'ai été condamné, il y a plus de 5 ans, pour tous ces crimes; mais voici mon pardon.» Voilà qui est bien mieux qu'un pardon général à l'égard duquel l'employeur pourrait demander des renseignements supplémentaires concernant la nature et le nombre des actes criminels. Il vaut mieux mettre cartes sur table.

Le président: Monsieur Hollies, s'il vous plaît.

M. Hollies: Monsieur le président, je crois que Monsieur Hogarth a exprimé clairement mon point de vue. Je voudrais souligner ce que Monsieur Hogarth a implicitement reconnu dans sa déclaration. En effet, le pardon fera l'objet d'utilisation, lorsque le requérant devra prouver qu'il est vraiment réhabilité à l'égard à un acte criminel particulier. Il ne va pas exhiber ce document à moins que la situation ne le réclame. L'employeur

[*Text*]

has arisen. The employer says, "Well now, you tell me you were convicted of theft"; the fellow says, "Yes I was, but I got a pardon"; the employer says, "all right show me your pardon"; he comes up with something that does not specify the offence; and the employer says, "Where does that say that you were pardoned of this specific offence or theft?"

There is another point here as well. It has been suggested from the floor that there would not be a pardon in respect of only some offences. This point was dealt with by the Committee earlier. There is power in the National Parole Board—Mr. Street will have something to say on this—and I am sure they would exercise it, to grant a pardon for an offence after, say, five years has elapsed notwithstanding that there has been some other trivial offence for which the man was not eligible for a pardon—and I do mean a trivial offence. So that the submission to Council is pardoning of the offence, for which the man is then eligible for a pardon. You cannot pardon him for all previous convictions. Surely in a legal document you have to have some certainty. What does that document refer to? Does it refer to all offences whether disclosed or not? And, again, what is the impact on the employer? I subscribe in this way to everything put forward by Mr. Hogarth.

Mr. Stafford: What do you mean by a trivial offence under the criminal code?

Mr. Hollies: I can give you examples, sir.

Mr. Stafford: What trivial offence under the criminal code would be so negligible as to give him a pardon in view of a subsequent offence and conviction on a previous one?

Mr. Hollies: Let me put the case to you, sir, of a person convicted of simple possession of marijuana at the age of 18 and some lengthy period after, five or ten years, they apply for a pardon in respect of that offence. But one year before their application for pardon they have been convicted of common assault and fined. And I am thinking of the most trivial case of common assault where the foulest language was used provoking the assault. The board very well might say that this does not reflect adversely on his character so far as the possession of marijuana ten years before was concerned, but they would not be technically able to pardon that common assault.

[*Interpretation*]

peut demander la production du certificat de pardon relatif à un vol que le candidat reconnaît et pour lequel il a été condamné. Le texte du pardon ne fait, néanmoins, aucune mention de l'acte criminel en question. L'employeur à ce moment peut dire au candidat: «où donc est-il déclaré que vous avez obtenu le pardon pour le vol que vous reconnaissez?»

Certains membres ont proposé qu'il n'y ait pas de pardon pour certaines infractions. La Commission a déjà examiné cette question. La Commission nationale des libérations conditionnelles—et je suis sûr que M. Street pourra apporter ses commentaires là-dessus—possède et exerce le droit d'accorder le pardon pour un acte criminel, après un lapse de 5 ans, en notant l'existence d'une infraction mineure, et j'insiste mineure, pour laquelle le requérant n'a pas le droit de demander le pardon. De cette manière, la Commission est saisie uniquement de l'infraction pour laquelle le pardon est demandé. Celui-ci ne peut pas s'étendre à toutes les condamnations. De plus, un document doit nécessairement contenir certaine précisions: à quoi il renvoie? Se réfère-t-il à toutes les infractions connues ou inconnues? Et encore une fois, quelle en est l'effet sur l'employeur? Je souscris entièrement aux déclarations de M. Hogarth.

M. Stafford: Qu'entendez-vous par infraction mineure en vertu du code criminel?

M. Hollies: Je puis vous en donner des exemples, Monsieur.

M. Stafford: Quelle infraction au code pénal serait assez mineure pour permettre d'accorder le pardon en même temps pour un acte criminel ultérieur et une condamnation antérieure?

M. Hollies: Laissez-moi vous proposer le cas d'une personne condamnée pour simple possession de marijuana à l'âge de 18 ans et qui, après une période de 5 ou 10 ans, présente une demande de pardon pour cet acte criminel. Un an plus tôt cependant, cette même personne a été condamnée à une amende pour voie de fait. Je parle ici de voie de fait dans son sens le plus bénin, tel l'emploi d'un language grossier par exemple ou provocateur. La Commission peut alors décider que ceci n'influe pas fâcheusement sur la bonne conduite de l'intéressé autant que l'accusation de marijuana, dix ans auparavant. Cependant, la Commission est techniquement empêchée d'accorder le pardon pour l'accusation de voie de fait.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: Or causing a disturbance.

Mr. Hollies: Yes, or causing a disturbance by shouting.

The Chairman: Mr. Hollies, take, for example, the youth who has a record at 17, a very minor one, perhaps for possession of marijuana, if you consider that a minor one, and he has also a record at 18. He then applies for his pardon and gets one which states:

> ... is pleased hereby to grant a pardon in respect of the following offence...

Do you pardon him for the offence at 18, or the one at 17?

Mr. Hollies: Presumably if he is eligible for both and has applied for both, he would get both in the same pardon.

The Chairman: The reason I bring this up is that it says "in respect of the following offence." You do not leave room for a plural.

Mr. Hollies: Well, as the Solicitor General indicated, we do not agree with the drafting. For one thing there is no place where the following offence is set out on the form as drafted. It would have to be "offence(s)." But under the Interpretation Act of course singular will include the plural in the format.

The Chairman: Yes, and it could include more than two offences.

Mr. Hollies: Oh yes.

The Chairman: In order to clarify this, we could have the Solicitor General's Department redraft this amendment along the lines of their considered policy and also have a draft to carry out Mr. Brewin's intention which would not mention any offence in the actual certificate. Then the two issues can be joined and we can vote on it. Mr. Street.

Mr. Street: Mr. Chairman, if I may make one comment about this. Most of the people who apply for a pardon are people, such as the Solicitor General mentioned, who were convicted when they were youngsters. Anyone of us might have been convicted of stealing apples and so on. Maybe he is convicted of a minor theft charge as a youngster and wants to get rid of it.

It is to his advantage to have it shown to his employer ten years later or whenever it

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Ou bien, l'accusation d'avoir causé du désordre.

M. Hollies: Oui, ou d'avoir causé du désordre par des cris.

Le président: Monsieur Hollies, prenons le cas du jeune délinquant qui a 17 ans et coupable d'un acte criminel secondaire, comme la possession de marijuana, si vraiment il s'agit là d'une acte criminel mineur. A 18 ans ce jeune homme a aussi un casier judiciaire. Plus tard, il présente une demande de pardon et en obtient une qui déclare:

> ... est heureux, par les présentes, d'accorder un pardon à l'égard de l'infraction suivante...

Ce pardon s'applique-t-il à l'infraction commise à 18 ans ou bien à celle de 17 ans?

M. Hollies: Il a probablement droit à un pardon qui s'étendra aux deux infractions, s'il en fait la demande.

Le président: Si je relève ceci, c'est que le texte prévoit que le pardon est accordé «à l'égard de l'infraction suivante». Il ne prévoit donc pas la pluralité des cas.

M. Hollies: Comme l'a déjà indiqué le Solliciteur général, nous ne sommes pas d'accord sur la rédaction du texte. En premier lieu, la formule ne laisse pas de place pour l'énoncé de l'infraction. Il faudrait écrire «infraction (s)», cependant, en vertu de la loi sur l'interprétation, le singulier englobe ici le pluriel.

Le président: Oui, même s'il s'agit de plus de deux infractions.

M. Hollies: Oui, certes.

Le président: En vue d'éclaircir ce point, nous pourrions peut-être demander au solliciteur général de rédiger un nouveau texte de cet amendement fondé sur leur politique de principe et, également, un autre texte prévoyant l'intention de M. Brown à l'effet qu'il ne soit pas fait mention des infractions dans le certificat. Une fois la rédaction des deux textes terminée nous pourrons en examiner le contenu et les adopter ou les rejeter.

M. Street: Monsieur le président, puis-je faire un commentaire à ce sujet? Comme l'a dit le solliciteur général, la plupart des exdétenus qui demandent un pardon ont été condamnés dans leur prime jeunesse. Chacun d'entre nous peut avoir été condamné pour vol de pommes à l'étalage et ainsi de suite. Le coupable d'une telle infraction de jeunesse désire sûrement s'en défaire.

Il est avantageux pour lui qu'il en fasse état à son employeur dix ans plus tard, ou à

[*Text*]

does come up, "Yes, I had a conviction. I was convicted of joyriding when I was 18"; or "I stole something comparatively minor". If it is a blanket sort of thing, if he has been forgiven for everything he did, then the employer will not know and, as Mr. Hogarth said, he will certainly find out. It would avail him nothing to have a blanket thing not indicating the type of offence, whereas if it shows clearly on the pardon under the great seal and so on that it was a minor offence, it is to his advantage. This would cover most of the cases.

On the other hand, if he has a long series of offences and they have to be set out, it would tell the whole truth. It would appear to the employer or whoever was looking at it that despite the fact he had five or six offences he must have been pretty good or they would not have given him a pardon for all those things.

Sometimes people apply to us for a pardon and they tell us of one offence. We find in checking that there were several other offences that he neglected to mention to us. If we had not found out about them and if the pardon were in blank form, forgiving him for everything, he would be pardoned for five offences when he admitted having been convicted of only one.

In order for it to be done properly, we and everybody has to know how many times he was convicted. Did he have a record over a period of several years or if it was five offences? Was it just in the form of an escapade which really boils down to one escapade in those five distinct offences? They would not show up if it was done in blanket form.

There is the other extreme where a man comes to say he wants a pardon for an offence. We go to the police and say, "Let us have his record". They have no record so then we tell the man, "Well, look you do not have any record. If anybody asks they are going to get your record, maybe you do not want a pardon anyway. They drop it. I think in most cases it is a minor offence and it is to his advantage to show it.

The Chairman: Mr. Chappell.

Mr. Chappell: If we know of more than one offence, do we grant a pardon for one only or must it be for all that we know of.

[*Interpretation*]

tout autre moment. Il avouera que dans sa jeunesse à l'âge de dix-huit ans, il a été condamné pour un vol sans importance. Si par contre le pardon est général et qu'il couvre toutes les infractions l'employeur ne le saura pas, comme l'a souligné M. Hogarth mais il finira par le découvrir. Il n'aura servi à rien que l'ex-détenu détienne un pardon général qui n'indique pas la nature de l'infraction, tandis que dans le cas contraire, le pardon accordé sous le sceau de l'État spécifie clairement qu'il s'agit d'une infraction mineure, ce qui serait à l'avantage de l'intéressé. Ce procédé engloberait la majorité des cas.

Par ailleurs, si le requérant à été condamné pour un grand nombre d'infractions, elles seraient énumérées, et la vérité serait étalée. Il apparaîtrait aussi à l'employeur ou à quinconque examine ce certificat, que s'il s'est rendu coupable de 5 ou 6 infractions en dépit desquels il a pu obtenir un pardon, tout indique qu'il s'est depuis lors amendé, autrement le pardon ne lui aurait pas été accordé.

Nous reçevons parfois des requêtes de pardon qui font état d'une seule infraction. A l'examen, il apparaît qu'on a négligé de nous en signaler plusieurs autres. Si nous ne les avions pas découvertes, le pardon général eu été accordé pour toutes les infractions commises tandis que l'intéressé a déclaré n'avoir été condamné que pour une seule.

Pour la bonne règle, il est important de le savoir et tout le monde doit connaître le nombre de condamnations prononcées. L'inculpé a-t-il un casier judiciaire constitué au long des années ou bien simplement a-t-il été coupable de 5 infractions différentes? Ces infractions ont-elles été commises en même temps ou bien séparément, ce qui n'apparaîtrait pas dans le cas d'une délivrance d'un pardon général.

Il y a aussi le cas extrême de la personne qui demande le pardon pour une infraction. La police à qui nous nous sommes adressés pour obtenir le casier judiciaire déclare n'en avoir aucun. Nous informons en conséquence l'intéressé qu'il n'a pas de casier judiciaire. Peut-être que le requérant n'est pas intéressé en fait d'obtenir le pardon. On ne s'en occupe plus. Je pense que dans la plupart des cas, il s'agit d'une infraction mineure et qu'il est à l'avantage du requérant de la dévoiler.

Le président: Monsieur Chappell.

M. Chappell: Si nous savons qu'il y a eu plusieurs infractions, accordons-nous le pardon pour une seule d'entre elles ou bien doit-il s'étendre à celles dont nous avons connaissance.

[*Texte*]

Mr. Street: If he had several offences, Mr. Chappell, and applied for a pardon, he would either be pardoned for all of them or for none.

We cannot pardon for a provincial offence because we do not have the authority. However, you are not talking about that. You are talking about if he had two or three charges of theft.

Mr. Chappell: Say, for example, he stole a bicycle at 16. If you give him that pardon but later he robs a bank, it would seem you gave him something with which he could get an employer to think he was pardoned. He was for a trivial thing but not for the important thing so in that case he would not be given a pardon.

Mr. Street: If he did, he would be given a pardon for both or none.

The Chairman: Mr. Gilbert and then Mr. Murphy.

Mr. McIlraith: Mr. Chairman, I wonder if I would clarify one matter here. There was a case where a pardon was granted for an offence and where there still was a conviction outstanding for which the pardon was not granted. It was a case of a youngster. The necessary time had not expired. It was thought best to grant him the pardon for the one conviction and get the other one later as soon as the necessary time had elapsed.

Mr. Chappell: That would be only under exceptional circumstances.

Mr. McIlraith: There is only one that I know of.

Mr. Chappell: Thank you.

The Chairman: Mr. Deakon.

Mr. Deakon: In that case, Mr. Chairman, it is my submission that there is nothing wrong with Mr. Brewin's suggestion because you would not grant any kind of a pardon unless you felt the person deserved it. If you had a long record you would not be pardoning him for any particular offence. You would grant it to him or you would not grant it to him. What difference is there in whether or not you put the offences down or not?

Mr. Street: Except it is a bit unfair to the man who only has one comparatively minor conviction. It is to his interest to show: "Yes,

[*Interprétation*]

M. Street: Si le requérant a été condamné pour plusieurs infractions, monsieur Chappell, et qu'il demande le pardon, il sera pardonné pour toutes ses infractions ou pour aucune.

Nous ne pouvons étendre le pardon aux infractions qui relèvent de la compétence provinciale. Cependant, ce n'est pas là votre question. Vous parlez du cas d'une personne qui a à son actif 2 ou 3 condamnations pour vol.

M. Chappell: Supposons qu'il ait volé à 16 ans une bicyclette. Si vous lui accordez le pardon pour cette infraction, et que plus tard, il soit coupable d'un vol de banque, vous lui auriez déjà remis un certificat qui aux yeux d'un employeur équivaudrait à un pardon. Il aura été pardonné pour une infraction mineure, mais non pour le crime sérieux. En ce cas, vous ne lui accorderez pas le pardon.

M. Street: S'il le demande, il obtiendra le pardon pour les deux infractions ou il ne l'obtiendra pas du tout.

Le président: Monsieur Gilbert, suivi de M. Murphy.

M. McIlraith: Monsieur le président, je voudrais ici éclaircir un point. Il y a eu le cas d'un pardon qui a été accordé pour une infraction tandis qu'une condamnation était toujours en suspens et à laquelle ne s'étendait pas le pardon. Il s'agissait d'un tout jeune homme. La période réglementaire n'était pas encore écoulée. On a pensé avantageux de lui octroyer le pardon pour la première condamnation et lui en donner un second à l'expiration de la période.

M. Chappell: Il s'agit là de circonstances exceptionnelles.

M. McIlraith: C'est le seul cas que je connaisse.

M. Chappell: Je vous remercie.

Le président: Monsieur Deakon.

M. Deakon: Dans ce cas, monsieur le président, il me semble que la proposition de M. Brewin est acceptable puisqu'on n'accorde pas du tout. Quelle différence faites-vous tent pas. Un requérant au casier judiciaire chargé n'obtiendrait pas un pardon pour une infraction particulière. Vous lui donneriez un pardon général ou vous ne lui en donnerez pas du tout. Quelle différence faites-vous entre l'énumération des infractions ou la non-énumération?

M. Street: Sauf que le procédé serait injuste pour le requérant qui a été condamné pour une infraction mineure. Il est de l'intérêt

[*Text*]

I was convicted; I was convicted of stealing a bicycle when I was 18 years of age". Where he does have five, I think it is only fair to show it because, as Mr. Hogarth said, the employer will find it out anyway. It will avail him nothing to have it in blank form. He is only going to show it to the people who matter. He is not going to show it to anyone else other than those people who ask him. It is little unfair to most of the cases who are convicted for only one comparatively minor offence to not show that that is all it was.

Mr. Deakon: But if he is convicted of a minor offence, Mr. Chairman, the employer is not going to take much heed of it anyway. In most cases, you only want a pardon from a serious offence.

The Chairman: Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Mr. Street, I think the experience in the past has been that your pardons have been granted where the offence has not been overly serious. There was a case—I have it in front of me and I have shown it to other members of the Committee—where a young fellow had about eight convictions when he was young and is granted a pardon. The form of the pardon that you granted to him would be of no use if he wants to show it to an employer. He is now married and so forth and if the employer asked him, did he have previous criminal convictions, and he said "Yes, but I have a pardon; I have it in this form". He would hesitate to show it to him because it sets forth about eight different convictions. It is going to prejudice the fellow with many convictions and he is the fellow that we are trying to help.

Mr. Street: Except that in his case he is in a minority.

Mr. Gilbert: The average employer is not aware of those eight convictions. He probably does not want to know about the eight convictions because they happened some time ago, probably five or ten years. You have investigated this and you have given him a certificate of good behaviour. Why would you have to set forth all the different convictions and make him very reluctant to show the pardon to the employer.

Mr. Stafford: Mr. Street, what would a police record show if you wrote away for it after you had been pardoned.

Mr. Street: At the present time it shows all the convictions.

[*Interpretation*]

de ce dernier de dire: «Oui, j'ai été condamné à la suite d'un vol de bicyclette à l'âge de 18 ans». S'il avait 5 infractions à son actif il serait équitable qu'elles soient énoncées, puisque de toute façon l'employeur en prendra connaissance plus tard. Il ne servirait à rien d'avoir un texte général. La formule de pardon est un document que l'intéressé ne va pas montrer à tout le monde mais à des personnes intéressées ou qui le lui demandent. Il est injuste que ceux qui sont pardonnés pour une infraction tellement insignifiante ne puissent pas en faire état.

M. Deakon: Toutefois s'il s'agit d'une infraction mineure, monsieur le président, l'employeur n'en tiendra pas compte de toute façon. Dans la plupart des cas, le pardon pour une infraction sérieuse l'intéresse surtout.

Le président: Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Monsieur Street, il apparaît à la lumière de l'expérience passée que vous avez accordé le pardon pour des infractions qui n'étaient pas très sérieuses. J'ai sous les yeux un cas que j'ai d'ailleurs montré aux membres de ce comité où un jeune homme condamné pour 8 infractions s'est vu accordé un pardon. La formule de pardon que vous lui avez remise ne lui servira pas lorsqu'il la soumettra à un employeur. L'intéressé est actuellement marié, mais si son employeur l'interrogeait un sujet d'une infraction criminelle il lui répondrait: «Oui, mais j'ai obtenu un pardon, il est rédigé ainsi. Il hésiterait à le lui montrer parce qu'il fait état de 8 condamnations différentes. Voilà ce qui serait préjudiciable l'ex-détenu auquel nous voulons porter secours.

M. Street: Sauf qu'il ne s'agit pas d'un cas général.

M. Gilbert: L'employeur moyen n'a pas connaissance de ces 8 condamnations. Il n'a pas intérêt à en prendre connaissance puisqu'elles datent déjà de 5 ou de 10 ans. Vous avez examiné le cas de l'intéressé et vous lui avez remis un certificat de bonne conduite. Pourquoi voulez-vous donc énumérer les différentes condamnations dont il a été l'objet qu'il hésitera à mettre sous les yeux de son employeur?

M. Stafford: Pouvez-vous nous dire, monsieur Street, ce que les dossiers de la police démontreront si vous leur écrivez plus tard après l'octroi d'un pardon?

M. Street: Pour le moment, les dossiers font état de toutes les condamnations.

[*Texte*]

Mr. Stafford: No, after a pardon, in accordance with this bill here. If one were to write away to the police and to Ottawa, what would be on it. A letter would come back of some kind. What would it show?

Mr. Street: The police would show that it has no record against this man.

Mr. Stafford: Right. Is that not sufficient then to answer Mr. Brewin's query?

Mr. Street: I think so.

Mr. Stafford: Would not this be enough on a pardon.

Mr. Street: It would be to do the greatest fairness to the man who had one minor offence. The employer never gets it anyway.

Mr. Stafford: No, but if you are writing away for an immigration visa or something.

Mr. Street: The answer will come back, after this bill is passed, showing that he has no convictions.

Mr. Stafford: No conviction.

Mr. Street: No record; no conviction. Mr. Brewin is talking about producing the document. The only time he would produce it would be to the American authorities. He will say: "Yes, I was convicted, but here is my pardon". If it is in blank form you can be sure the Americans will find out and the employer will find out.

Mr. Stafford: You missed my point again. It is if he were to write away for a record. Today, all you have to do is write away to the police authorities and the answer comes back: "No record". He would not have to show a pardon.

Mr. Street: That is right, sir, but the Americans go a step further and say, "Have you ever been pardoned?"

We have granted pardons to people with a record of up to as much as 27 convictions. I should not say "We". We recommend pardons but the Crown, the Minister and the Cabinet grant them.

The Chairman: Mr. Murphy.

Mr. Murphy: There has been a lot of talk about the employers here. I am looking ahead a little I know and I am going to have to

[*Interprétation*]

M. Stafford: Conformément au présent bill, il n'en serait pas de même. Si une personne, cependant, demandait par lettre les renseignements à la police ou à Ottawa, que contiendrait la lettre de réponse?

M. Street: La police déclarerait ne détenir aucun casier judiciaire concernant cette personne.

M. Stafford: Très bien. La question de M. Brewin a-t-elle obtenu une réponse satisfaisante?

M. Street: Je le pense.

M. Stafford: N'est-ce pas suffisant à la suite d'un pardon.

M. Street: Ce serait faire justice à celui qui s'est rendu coupable d'une infraction mineure. L'employeur l'ignore d'ailleurs.

M. Stafford: Non, mais s'il s'agit d'un visa d'immigration ou autre.

M. Street: Si le bill est accepté la réponse parviendra, montrant que l'intéressé n'a subi aucune condamnation.

M. Stafford: Aucune condamnation.

M. Street: Pas de dossier; pas de condamnation.

M. Brewin parle de produire le document. Seules les autorités américaines pourrait le demander. L'intéressé pourra répondre «Oui, j'ai été condamné, mais voici le pardon». Si ce dernier était rédigé en une forme générale, soyez certain que les Américains ainsi qui l'employeur ne manqueront pas d'obtenir les renseignements nécessaires.

M. Stafford: Mon point de vue vous a échappé. Vous pouvez aujourd'hui vous adresser aux autorités de la police et obtenir la réponse qui sera: Pas de dossier. Dès lors, l'intéressé n'aura pas à produire le document attestant le pardon.

M. Street: C'est juste, monsieur, mais les Américains prennent les devants et posent la question: «Avez-vous jamais fait l'objet d'un pardon?»

Nous avons accordé le pardon à des gens qui avaient jusqu'à 27 condamnations. Je ne devrais pas dire «nous» puisqu'en fait, nous proposons que le pardon soit accordé, mais c'est la Couronne, le Ministre ou le Cabinet qui l'accorde.

Le président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: On a beaucoup parlé des employeurs. Je songe à l'avenir, c'est vrai et je vais devoir faire quelques suppositions.

[*Text*]

make a few presumptions. One of the amendments, I guess it is number 6, proposes to eliminate the question asking about convictions from all application forms for employment within the jurisdiction of the federal government.

Now assuming that, this amendment will pass and assuming that the provincial governments enact legislation along the same lines not applying only to provincial employees but to all applications for employment or bonding forms and so on. An employer is not then in a position to put this type of question in an application form. Would many of the things which you have been saying Mr. Street really not have application, because the employer is the big thing is it not?

Mr. Street: I think so.

In this case Mr. Murphy, this is to provide that the application forms shall not say that. At least it gets a person as somebody said, into an interview situation where he would be able to explain it. If this law passes, which I would assume it will, the application form cannot ask about any offence for which he has not been granted a pardon. That overcomes the difficulty. If he gets in an interview situation, I suppose a personnel manager might, ask if he has ever been convicted. He can answer: "Yes, but I was pardoned, and so on." It is the application form where most of the troubles are.

Mr. Murphy: This applies only to the application.

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: This is precisely the bind. Mr. Murphy has brought it out. Let us take the Brewin pardon and the one that is proposed here. The employee goes in for a job interview, he cannot be asked on his application form. The first question in the oral interview without a doubt is going to be pertaining to his criminal record. One of the things that we are doing in this Act is inducing employers to ask the question but that is neither here nor there. Half the time they would not bother. We are inducing that because they cannot put it in the application form.

Assuming that the prospective employee is asked if he has ever been convicted of an indictable offence. Now there are two situations. On the first, it is minor offence. It is easy to dispose of: "Yes, I was convicted of causing a disturbance in 1955 and here is my pardon." Okay, that is an easy one. On the second, he got a two page record and the

[*Interpretation*]

L'un des amendements, je crois que c'est le sixième, propose d'éliminer la question qui se rapporte aux condamnations sur les formules de demande d'emploi lorsque ce dernier relève de la compétence du gouvernement fédéral.

En supposant que cet amendement soit approuvé et que les gouvernements provinciaux mettent en vigueur une législation semblable qui s'appliquerait non seulement aux employés provinciaux mais à toutes les demandes d'emploi et à toutes les formules de garantie. L'employeur ne pourra donc plus inclure ce genre de question sur la formule de demande d'emploi. Est-ce que la plupart de ce que vous avez dit, monsieur Street, ne s'appliquerait plus vraiment puisque l'important, c'est l'employeur, n'est-ce pas?

M. Street: Je le pense. Dans ce cas-là, monsieur Murphy, on demande seulement que la formule d'application ne fasse pas apparaître une question de ce genre. Le requérant est, comme quelqu'un l'a fait remarquer, dans la position d'une personne qui passe une entrevue et qui est en mesure de s'expliquer. Si la loi passe et je pense qu'elle le sera, la formule de demande ne peut poser de question portant sur une condamnation pour laquelle il n'y a pas eu de pardon. La difficulté est donc surmontée. Au cours d'un entretien, le chef du personnel peut demander à son interlocuteur si celui-ci a été condamné. Dans l'affirmative, il pourra répondre: «oui, mais on n'a accordé le pardon, etc....». La difficulté réside dans la formule elle-même.

M. Murphy: Cela ne s'applique que dans le cas d'une requête.

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: C'est précisément le nœud de la difficulté. Prenons le cas du pardon de Brewin et celui qui est proposé ici. Un employé subit une entrevue. Comme la question ne peut lui être posée sur la formule de demande d'emploi, c'est par celle-là qu'on va commencer. Cette loi aura donc pour conséquence d'inciter l'employeur à poser la question du casier judiciaire. La moitié du temps, ils ne s'en soucient pas. Si nous les poussons à poser cette question, c'est parce qu'ils ne peuvent pas la faire figurer sur la formule de demande d'emploi.

Supposons qu'on demande au postulant s'il a déjà été condamné. Deux cas peuvent se présenter. Tout d'abord, il a été condamné pour un délit mineur. Il lui est facile de répondre: «Oui, j'ai été condamné pour avoir causé une bagarre, en 1955. Voici mon pardon». Cela marche très bien. Mais prenons le second cas et supposons qu'en même temps

[*Texte*]

Brewin form of pardon. The employer looks at that and says well what were the offences? What did you do? There is the time that the man himself is in a real bind. He has to make up his mind then as to whether he is going to reveal everything or whether he is going to lie. To my mind, this is precisely the problem. We are begging the question. This is precisely the problem that the boys who get out of the penitentiary are faced with.

The Chairman: Mr. Chappell, if you could wait a few more minutes we will be adjourning very shortly. You would be breaking the quorum right now. I do not know whether we can decide this particular issue now or not.

Mr. Hogarth: Maybe not.

Mr. Chappell: I have got a meeting at a quarter to one

The Chairman: Gentlemen, it is a quarter to one. It is question of substance on the form of this certificate. We will have to have the Solicitor General's Department redraft the present one and, if it is the wish of the Committee, they could also redraft one carrying out the intention of Mr. Brewin.

Mr. Hollies: Mr. Chairman, may I interject?

The Chairman: Yes, Mr. Hollies.

Mr. Hollies: I must say again that our department is not competent nor charged with drafting amendments. I have to interject that, sir, simply because we are not allowed to take responsibility for drafting amendments. Even if we were allowed, I do not think I am competent.

If it is a matter of going back to the Department of Justice, I will say frankly that I do not think that I can get anything more out of the Department of Justice unless I tell them what is the approved policy. In other words I am not going to be able to convince Justice again that they should draft things for consideration before a policy is decided.

The Chairman: Are we in a position now to decide upon the point of policy.

Mr. Hogarth: I have not finished.

The Chairman: What is the matter with Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: My mind is made up, as the judge says, but do not confuse me with your facts.

[*Interprétation*]

que la formule de pardon Brewin, il produise un casier de deux pages. L'employeur l'examinera et lui demandera la nature des délits. Voilà le moment où la personne se trouve dans une situation extrêmement difficile. C'est à lui de décider s'il va tout révéler ou s'il va mentir. Et à mon avis, voilà où se situe le problème. Voilà la difficulté à laquelle se heurte les jeunes gens lorsqu'ils sortent d'une maison de redressement.

Le président: Monsieur Chappell je vous demanderai de bien vouloir patienter un instant puisque nous allons ajournée la séance sous peu. Sinon, nous n'aurons pas le quorum. Je ne sais pas si on peut ou non trancher la question maintenant.

M. Hogarth: Peut-être pas.

M. Chappell: J'ai une réunion à 1 heure moins le quart.

Le président: Messieurs, il est 1 heure moins le quart. Nous devons régler la question fondamentale de la rédaction du certificat. Nous devrons demander au ministère du Solliciteur général de le rédiger à nouveau. Et si le Comité le veut, ils pourront également rédiger une autre modification qui exprimerait les désirs de M. Brewin.

M. Hollies: Permettez-moi de vous interrompre.

Le président: Je vous en prie.

M. Hollies: Je dois rappeler que notre ministère n'est ni compétent ni chargé de la rédaction des amendements. Même si on m'y autorisait, je ne pense pas que j'en serais capable.

S'il faut se tourner à nouveau vers le ministère de la Justice, je dirai franchement que je ne pourrai pas en tirer grand-chose de plus, à moins que je ne leur dise quelle est la politique approuvée. Autrement dit, je ne serai pas en mesure de convaincre la justice de rédiger certaines propositions avant qu'une politique ne soit adoptée.

Le président: Pouvez-vous maintenant régler la question de la politique?

M. Hogarth: Je n'ai pas terminé. Que voulez-vous monsieur Gilbert?

Le président: Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Ma décision est prise mais ne semez pas le doute dans mon esprit.

[*Text*]

The Chairman: Are we in a position now to make this rather serious policy decision as to the content of the certificate? If we can make that decision, then it is just a matter of having it properly drafted.

Mr. Murphy.

Mr. Murphy: Speaking for myself only, Mr. Chairman, something has come up that is bothering me. It might lead to a lot more discussion. I would just as soon leave it if we can now and get back to it at 3.30 p.m. I will bring up the point which is bothering me and deal with it then if the Committee would not mind.

The Chairman: Yes. I think that makes good sense.

Mr. Murphy: It is very simple but I know it will lead to further discussion. There is no way that an employer can find out that a guy is lying because the record has been eliminated. Right? Is this what we want to do? Do we want to stop the employer? Do we want to discourage him from asking this question? I know that it is going to lead that.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Gentlemen, might I enquire if the redrafting of Section 2 could be completed for this afternoon's meeting. There were several technical changes that the Solicitor General was going to suggest. Could we have those for this afternoon?

The Chairman: Meeting adjourned until 3.30 p.m. Gentlemen, I would implore you to come back so we can have a quorum for 3.30 p.m.

AFTERNOON SITTING

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum. Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, before we begin, I want to say for the record that our working conditions make the Black Hole of Calcutta appear like a pleasure spa in comparison.

The Chairman: I could not agree more. I cannot understand why they cannot get the temperature down to no more than 85 degrees. It must be close to 90 and it has been like this for the last two or three weeks. I have had the Clerk check into it. What is the report?

The engineer says that there should not be any trouble in a few minutes, with the windows up.

[*Interpretation*]

Le président: Est-ce que nous sommes prêts à prendre cette décision importante au sujet du contenu du certificat? Dans l'affirmative, il ne reste plus qu'à la rédiger correctement.

Monsieur Murphy.

M. Murphy: Quelque chose m'inquiète. Mais cela pourrait conduire à beaucoup d'autres discussions. Je préfère remettre cela à 3 heures et demie et je soulèverai alors le point qui m'inquiète.

Le président: Voilà qui me semble très sensé.

M. Murphy: C'est très simple, mais je sais que cela peut amener d'autres discussions. Rien ne permet à un employeur de savoir si son interlocuteur ment puisque le dossier a été détruit. Est-ce bien là que nous voulons en venir? Est-ce que nous voulons décourager l'employeur? C'est cela qui arriverait finalement.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Messieurs, puis-je savoir si l'article 2 sera prêt pour cet après-midi? Le Solliciteur général devrait y apporter quelques modifications d'ordre technique. Pouvons-nous les avoir pour cet après-midi?

Le président: La séance est ajournée jusqu'à 15h30. Messieurs, je vous demande de bien vouloir revenir de manière à ce que nous ayons quorum à 15h30 précises.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Messieurs, nous avons quorum. A vous monsieur McCleave.

M. McCleave: Avant de commencer, monsieur le président, je voudrais dire que nos conditions de travail sont dantesques.

Le président: Je suis tout à fait d'accord avec vous. Je ne comprends pas pourquoi ils ne peuvent pas baisser la température au-dessous de 85 degrés. Il fait à peu près 90 degrés ici et cela dure depuis deux ou trois semaines. J'ai demandé au greffier d'aller voir ce qui se passait.

D'après l'ingénieur, tout rentrera dans l'ordre dans quelques minutes lorsque les fenêtres seront ouvertes.

[*Texte*]

Gentlemen, we are back to the amendment proposed by Mr. Brewin concerning the form of the certificate of pardon. We have had some discussion on this matter. I believe Mr. Murphy said that he did not want to make any decision until he had had a chance to study it further and make further remarks. Mr. Murphy.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, I thought about it over the noon recess and this is the way I see it. If it is the intent of the Committee to try to legislate in such a way that we are going to dissuade, one way or another, potential employers from inquiring into the criminal backgrounds or records of potential employees, then probably Mr. Brewin has a point. If an employer did ask, "What did you do?" when confronted with one of these general type pardons, to a great degree the convict would feel free to say anything. He could lie with a fair amount of immunity because there would be no official way that the employer could determine what his record was. An inquiry of the Department would just get a reply that there is no record.

I am inclined to agree with Mr. Hogarth when he says that we are not in a position to legislate in this way. So, after having given it some thought, I feel that I support the comments made by the Minister and the men from the Department that there must be a listing of the offences for which the pardon is granted.

The Chairman: Mr. Chappell.

Mr. Chappell: At first, I was sympathetic with the views put forward by those who thought it should be in the form of a blanket pardon. But I am concerned that if the majority, as Mr. Street has said, are single offenders committed in their youth, then I think those people might be disadvantaged. If somebody brings in a pardon for a joy-riding conviction when he was 17 and he is now 21, I think most employers will overlook that. But if he has simply a blank pardon, he has no way of knowing whether it was a more serious offence. I think by giving the blank one we might prejudice those who are the most deserving.

If, as it has been said, the real purpose of this is for the employer—and at the moment I cannot think of any other purpose—then I too go along with the Minister's views that it should state on the pardon what the offence had been.

The Chairman: Thanks, Mr. Chappell. Mr. Gilbert and Mr. Gibson.

[*Interprétation*]

Messieurs, nous allons reprendre l'amendement proposé par M. Brewin. Il s'agit de la formule du certificat du pardon. Nous en avons déjà discuté. Je crois que M. Murphy a dit qu'il refusait de prendre une décision avant d'avoir pu étudier la question plus à fond et d'avoir pu la commenter. Monsieur Murphy, je vous cède la parole.

M. Murphy: J'y ai réfléchi pendant l'heure du déjeuner et voici ce que je pense. Si le Comité compte légiférer de telle sorte qu'un employeur éventuel sera plus ou moins empêché de s'enquérir du casier judiciaire d'un employé éventuel, alors M. Brewin a sans doute raison. Si un employeur demandait quels étaient les délits à une personne qui aurait obtenu ce genre de pardon général, celle-ci serait libre de répondre n'importe quoi. Il pourrait mentir presque en toute sécurité puisque l'employeur n'aurait pas la possibilité de s'enquérir officiellement de son passé judiciaire. S'il s'adressait au Ministère, on lui répondrait qu'il n'y a pas de dossier.

Je suis prêt à accepter le point de vue de M. Hogarth; cependant, lorsqu'il dit que nous ne sommes pas en mesure de légiférer de cette façon. Réflexion faite, je suis du même avis que le Ministre, et les représentants du Ministère qui estiment qu'on devrait établir la liste des délits pour lesquels le pardon a été accordé.

Le président: Monsieur Chappell.

M. Chappell: Tout d'abord, j'ai été favorable à un pardon global. Mais si, pour la plupart, il s'agit de gens qui n'ont commis qu'un seul délit dans leur jeunesse, ces gens-là seront désavantagés. Si un jeune homme qui a été condamné pour vol de voiture à 17 ans se présente devant un employeur alors qu'il en a 21, l'employeur n'en tiendra vraisemblablement pas compte. Tandis que s'il présente une attestation de pardon sur laquelle les délits ne sont pas mentionnés, l'employeur n'a aucun moyen de savoir la nature du délit. Par conséquent, si l'on ne fait pas état des délits, ce sont les plus méritants qui en pâtiront.

Si le motif véritable de cette disposition concerne l'employeur, et je n'en vois pas d'autre pour le moment, je pense comme le Ministre que le pardon devrait bien préciser la nature du délit.

Le président: Merci monsieur Chappell. MM. Gilbert puis Gibson.

[*Text*]

Mr. Gilbert: Just one short comment, Mr. Chairman. The question arises in my mind after hearing Mr. Chappell and Mr. Murphy. When does the punishment to the accused end? He has been convicted, he has been sentenced, he has served his time, he has paid his debt to society. He pursues a course of rehabilitating himself—he must do it—then he makes an application to the Parole Board and they pursue the context that he has given to them with regard to his good conduct record. They are satisfied and therefore are prepared to give a pardon. Should that man carry with him the rest of his life a pardon that sets forth in detail the convictions of which he has been convicted? I would say no.

The Chairman: Mr. Gibson.

Mr. Gibson: I would like to answer Mr. Gilbert. I think society has to be protected and the employers have a right to know what they are getting in the way of employees. This at least shows the employer that in the opinion of the authorities he has served his time and is a good risk. I do not think we should go any further than that. We should not start handing out military crosses for these people. I think it is fair and resonable approach to take to set out on the pardon the convictions which have been pardoned.

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I made some remarks this morning so I will be very short. With respect to Mr. Gilbert's remarks, I certainly appreciate what he has had to say but it appears to me that the incidents of a criminal conviction never really do end and all the pardons in the world are not going to help a man in many, many situations. But I say with equal force that I think an employer is entitled to know if an employee that he is going to engage has been convicted of an offence before making the decision. I think the best way is to have it right in the document: "Yes, I was convicted and there is the answer. I am now of good behaviour." I do not think we should lead people into the situation where they are likely to evade questions and are likely not to tell the truth because it is going to cause them more difficulties within two or three weeks after their employment when the deceit is found out. I can see no other way. If there was some way it could be done I would agree, but I see no other way.

The Chairman: Gentlemen, I think we have had ample discussion. This is a motion moved by Mr. MacGuigan and I think that we should take a vote on it, subject to one reservation. The Department of the Solicitor General

[*Interpretation*]

M. Gilbert: Je voudrais faire une brève remarque. Cette question m'est venue à l'esprit à la suite de l'intervention de M. Chappell et de M. Murphy. Je me demande à quel moment prend fin la sanction imposée au condamné. Il a été accusé. Il a été condamné. Il a purgé sa peine. Il a payé sa dette envers la société. Il se réhabilite, il faut qu'il le fasse. Il s'adresse à la Commission des libérations conditionnelles. On étudie son cas et on s'enquiert de sa bonne conduite. La Commission est satisfaite et par conséquent, elle lui accorde le pardon. Est-ce que cet homme doit porter pendant le reste de sa vie le fardeau d'un pardon qui donne le détail de ses condamnations. Il me semble que non.

Le président: Monsieur Gibson.

M. Gibson: Monsieur Gilbert, il faut protéger la société. Les employeurs ont le droit de savoir quel genre de personnes ils emploient. Cela montre du moins à l'employeur que, de l'avis des autorités, cet homme a purgé sa peine et qu'il y a un certain risque. Je ne pense pas qu'il faille aller plus loin. Je ne crois pas qu'il faille donner à ces gens la croix du mérite. Je crois qu'il est dans le pardon; on précise les condamnations sur lesquelles porte le pardon.

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: J'ai déjà fait plusieurs remarques ce matin, je serai donc très bref. J'approuve ce que monsieur Gilbert vient de dire, mais il me semble que les conséquences d'une condamnation criminelle n'ont jamais de fin et que tous les pardons du monde ne pourront pas l'effacer complètement. Je suis tout autant convaincu qu'avant de prendre une décision, l'employeur a le droit de savoir si l'employé qu'il va embaucher a été condamné. Le meilleur moyen, c'est que les documents en fassent état. A mon avis, il faut éviter de faire en sorte que les gens puissent éluder les questions et ne pas dire la vérité car cela causerait encore plus de difficultés au bout de deux ou trois semaines si on s'apercevait de la supercherie. Je ne vois pas d'autre façon de procéder autrement.

Le président: Messieurs, je crois que nous avons suffisamment discuté là-dessus. Voici une motion présentée par M. MacGuigan et je crois que nous devrions passer au votre, moyennant une réservation. Le ministère du

[*Texte*]

through the Department of Justice have indicated that there are certain technical amendments to be made. I see no reason why we could not pass this motion as it is subject to this reservation. We do this in other amendments. It is just a matter of a technical change and does not change the substance of the actual amendment.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, were you saying this was my amendment or were you referring to some other amendment of mine?

The Chairman: The amendment I have before me does not indicate who actually was the mover. This is the one reciting the offence so it surely is not Mr. Brewin's. It is Mr. MacGuigan's.

Mr. Gilbert: I think the question of substance that has to be decided is whether the convictions should be recorded in the pardon or whether they should not.

The Chairman: That is right. So if we pose this motion—it is yours, Mr. MacGuigan.

Mr. Hogarth: We will bring it to a head then, Mr. Chairman. I would move that the form of pardon that is contained in the Parole Act be that which is set out in the amendment before us numbered 8. That was Mr. Brewin's amendment as drafted by the Department, but as he pointed out, that was really not what he had intended in the first instance. If we pass that schedule it would appear to me that Mr. Brewin's point follows.

The Chairman: Yes. So you are moving the amendment entitled No. 8?

Mr. Hogarth: Yes, sir.

The Chairman: This is the amendment which recites the conviction. To get this clear so that there is no confusion, again I state that the amendment now before the Committee is the one which you see as amendment 8, which includes a record of the conviction of the negation of the conviction, as opposed to the idea Mr. Brewin espoused. So if you are voting on this amendment, you are voting in essence on the amendment shown as No. 8 Do you have that before you? All in favour? All opposed?

Amendment agreed to.

Now we turn to an amendment moved by Mr. Gilbert. It is the amendment in relation to lines 25 to 27 on page 3. I am asking that Clause 4 be stood. There are some amend-

[*Interprétation*]

Solliciteur général par l'intermédiaire du ministère de la Justice a indiqué qu'il y avait certaines modifications techniques à apporter. Je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas adopter cette motion, moyennant cette réserve, comme nous le faisons dans le cas de certains autres amendements. Et il s'agit simplement d'un petit changement d'ordre technique qui ne modifie pas le fond de l'amendement actuel.

M. MacGuigan: Avez-vous dit que j'en étais l'auteur ou me parlez-vous d'un autre amendement que j'ai fait?

Le président: L'amendement que j'ai sous les yeux n'indique pas qui en est le motionnaire. C'est l'amendement qui donne la liste des délits. Ce n'est donc pas celui de M. Brewin. C'est le vôtre.

M. Gilbert: La question de fond sur laquelle il faut se prononcer, c'est de savoir si le pardon devra préciser les délits ou non.

Le président: C'est juste. C'est donc votre motion, monsieur MacGuigan?

M. Hogarth: Je propose que la forme de pardon contenue dans la loi sur les libérations conditionnelles soit identique à celle du pardon proposé dans cet amendement qui est le huitième. C'est l'amendement de M. Brewin, tel qu'il a été rédigé par le Ministère. Mais il a fait remarquer que ce n'est pas exactement ce qu'il voulait à l'origine.

Le président: Vous proposez donc l'amendement no 8?

M. Hogarth: Oui monsieur.

Le président: Cet amendement donne la liste des condamnations. Est-ce que vous avez bien compris et pour qu'il n'y ait pas de malentendus, je répète que l'amendement dont le Comité est saisi en ce moment est l'amendement no 8 qui demande la liste des condamna'ions contrairement au désir de M. Brewin. Dans ce cas, si vous votez en faveur de cet amendement, vous votez en faveur de l'amendement qui porte le no 8. Est-ce que vous l'avez? Tous en faveur? Tous contre?

Je déclare que l'amendement est adopté.

Nous en venons maintenant à l'amendement présenté par M. Gilbert. C'est l'amendement qui porte sur les lignes 25 à 27 de la page 3. Je demande de réserver l'article 4.

[*Text*]

ments to be defined through the Department of Justice and we are on Clause 5.

On Clause 5—*Effect of grant*

The Chairman: Mr. Gilbert has brought in an amendment on Clause 5.

Mr. Gilbert: I have been advised by the Solicitor General that this amendment would be restrictive to the wording already contained in Clause 5 (b). If you read subclause (b) it says:

> (b) vacates the conviction in respect of which it is granted, unless the pardon is subsequently revoked.

What I was attempting to do was to spell out the consequence of the vacating of the conviction with regard to any disqualifications that a person may have with regard to public office. If the Solicitor General's views are correct that my amendment is restrictive then I am prepared to withdraw the amendment. But the only question that arises in my mind, Mr. Chairman, and I direct my question to Mr. Hollies or to the Solicitor General, it seems to me that Clause 5 (b which is "vacates the conviction . . . unless the pardon is subsequently revoked." is a conditional vacating of the record. I would not want it argued at some later time that that is only conditional, it is not absolute, and therefore any restrictions that may have been imposed with regard to running for public office or entering into contracts were not affected by Clause 5 (b).

Mr. J. H. Hollies, Q.C. (Departmental Counsel, Department of Solicitor General): Indeed, Mr. Gilbert, I raised the same question with the Department of Justice. Perhaps I might deal with your points in two areas. First of all, on the question as to whether this is in fact restrictive, we have had an opinion from the Department of Justice that the spelling out of one consequence may have the unintended effect of restricting its application in other areas, the usual *expressio unius* maxim. On the question of the term "unless the pardon is subsequently revoked", that was discussed at some length when the Bill was first drafted and I am told this is the proper terminology to use for what we have in mind. To be fair, I think I should say the question perhaps arises where the pardon was obtained by fraud and that fraud is discovered and revoked, whether the disabilities apparently removed by the pardon were in fact removed during the currency of the pardon until the fraud was discovered, and I would think probably not. But

[*Interpretation*]

Certains amendements seront améliorés par le ministère de la Justice. Nous en sommes à l'article 5.

Article 5: *Effet de l'octroi*

Le président: Monsieur Gilbert a présenté un amendement à l'article 5.

M. Gilbert: Le Solliciteur général m'a fait savoir que cet amendement serait confiné au paragraphe b) de l'article 5 qui se lit comme il suit:

> b) efface la condamnation pour laquelle il est accordé, à moins que le pardon ne soit révoqué par la suite.

J'essayais de vous exposer ce que pourrait signifier «effacer la condamnation» face à l'inadmissibilité d'une personne à un poste public. Si le Solliciteur général a raison, je suis prêt à retirer l'amendement. Voici la seule question que je me pose, monsieur le président, et je la pose à M. Hollies ou au Solliciteur général; il me semble que l'article 5 b) qui se lit comme il suit:

> efface la condamnation pour laquelle il est accordé à moins que le pardon ne soit révoqué par la suite.

suppose des conditions. Je ne voudrais pas que des questions soient soulevées à ce sujet. Toute exigence ayant trait à un poste public n'a rien à voir avec l'article 5 *b*).

M. J. H. Hollies (avocat du ministère du Solliciteur général): J'ai souligné cette question au ministère de la Justice. Peut-être pourrais-je apporter une double réponse à votre question. D'abord, est-ce restrictif? Le ministère de la justice nous a dit que l'énoncé d'une conséquence pouvait avoir pour effet de restreindre les possibilités d'emploi dans d'autres domaines. Quant à l'expression "à moins que le pardon ne soit révoqué par la suite", nous en avons discuté lors de la rédaction du projet de loi; on me dit que c'est ce qu'il faut dire. Pour être juste, je devrais dire qu'il faut se poser une question lorsque le pardon est obtenu par fraude, qu'on découvre cette fraude et que le pardon est révoqué. Les inadmissibilités devaient être éliminées par le pardon l'étaient-elles avant que la fraude soit découverte? Je ne le crois pas. Le ministère de la Justice me dit que tout est effacé tant que dure le pardon.

[*Texte*]

Justice tells me that this does have the effect of removing disabilities so long as the pardon remains current.

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: I read this as restrictive myself. I would suggest that the best thing we could do is to amend Section 654 of the Criminal Code. I do not know whether there is any other federal statute that has a similar provision in it as Section 654 does but certainly a lot of municipal statutes do, a lot of regional government statutes do. I would not want to have it suggested at any time that what we are doing is to be restricted solely to Section 654 of the Code. If Section 654 is amended so that it does not apply to any offence for which a pardon has been granted and has not been revoked, I think we would be better off.

The Chairman: Is it your wish Mr. Gilbert to withdraw this? Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, as I recall the desire which Mr. Gilbert expressed at our meeting with Mr. Hollies and which was transmitted to the Department of Justice was that the words here should be somewhat broader than they have been drafted. First of all, the problem everybody is raising, I think, can be solved simply by inserting the words "without restricting the generality of the foregoing". This clears up all that problem. But what disturbs me is that whereas in the Report of the Canadian Committee on Corrections, on page 409, in the list of four effects which the Committee deems it desirable to wipe away, the words were as follows:

> (iii) in relation to any provision in an act of Parliament by virtue of which a person who has been convicted is disqualified from holding any office of performing any public function;

This must refer to any provision in any act of Parliament. This was what we wanted to see incorporated and the Department of Justice in drafting this has restricted it to Section 654. The reason being, I take it from a conversation which I had with the Drafting Officer of the Department of Justice who called me about this, was that he was uncertain what else would be covered by that if he was unwilling to phrase it that broadly. I suggest this really ought to be phrased that broadly and in any event the wording which has been drafted by the Department here is not very good.

The Chairman: Mr. Hollies.

[*Interprétation*]

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Il me semble que c'est là une disposition restrictive. J'ai l'impression que nous devrions modifier l'article 654 du Code criminel. Je me demande si le gouvernement fédéral a des lois dont le contenu se rapproche de celui de l'article 654; les municipalités et les gouvernements régionaux en ont sûrement. Je ne voudrais pas que vous pensiez que nous nous en tenons à l'article 654 seulement. Si l'article 654 du Code est modifié et ne s'applique pas aux offenses pour lesquelles un pardon a été obtenu et n'a pas été révoqué, ce sera beaucoup mieux.

Le président: Voulez-vous, monsieur Gilbert, retirer cet amendement? Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Si j'ai bonne mémoire, M. Gilbert avait dit lors de notre réunion avec M. Hollies que le libellé devrait avoir un sens plus large. Le problème que tout le monde soulève serait réglé si l'on insérait l'expression: «sans restreindre la portée de ce qui précède». Ce qui m'inquiète, c'est que, dans le rapport du Comité correctionnel à la page 409, au sujet des quatre effets que le Comité désire effacer, les mots sont les suivants:

> (iii) à l'égard de toute disposition d'une loi du Parlement en vertu de laquelle une personne qui a déjà été condamnée est inadmissible à remplir une charge quelconque ou à s'acquitter de toute fonction publique;

Voilà ce que nous voulions voir incorporer et le ministère de la Justice, dans sa rédaction, l'a restreint à l'article 654. D'après les conversations que j'ai eues avec le Comité de rédaction du ministère de la Justice, on ne savait pas quelles seraient les autres dispositions couvertes par cette loi si on donnait à cette dernière un sens large. Je crois que le libellé rédigé par le ministère n'est pas très bon.

Le président: Monsieur Hollies.

[*Text*]

Mr. Hollies: Mr. MacGuigan, there is an alternative draft prepared by the Department of Justice which I was hoping to come to very shortly. It was not that I was trying to keep it from the Committee but I did not want to introduce a further element of confusion. Perhaps the word "further" might be stricken from the record.

Mr. MacGuigan: But could we have that before us now Mr. Hollies because it seems to me that is material.

Mr. Hollies: Yes. I have a copy of it here.

The Chairman: Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: I requested the Department of Justice to send us the restricted and the general and all we received was the restricted.

Mr. MacGuigan: I think this draft is fine, Mr. Chairman; this covers the whole problem.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I withdraw my first motion with regard to this and I introduce the second motion that we have before us.

The Chairman: Perhaps Mr. Hollies could give an explanation of this different amendment as submitted by the Department of Justice. Mr. Hollies.

Mr. Hollies: Again, the Department of Justice was not happy with this, quite apart from the drafting angle. They said that if either of the amendments were to go forward perhaps the one specifying Section 654 would be more precise. However, the effect of this, again, is to specify one effect of vacating a conviction and it is open to precisely the same objection, although different quantitatively, as was the first draft before you, that is, the vacation removes any disqualification. Now the vacation goes further than that under the Bill as drafted. The vacation as has been mentioned before makes it a first offence to be charged with impaired driving. If you have been previously convicted of impaired driving you have had a pardon for it.

As members will understand the usual thing to do if you want to remove disqualifications and disabilities and the like is to do so in general terms because the moment you start prescribing any particular effects you are apt to have the court say, "The other effects were not in the contemplation of Parliament and the effect of vacation is restricted to this", in this case to disqualification. But that is not the intent of the Bill nor, as I understand it, the intent of this Committee that there should be such a restriction.

[*Interpretation*]

M. Hollies: Monsieur MacGuigan, il y a un autre texte préparé par le ministère de la Justice. J'espérais que nous allions y arriver sous peu; je ne voulais pas le dissimuler; je tentais simplement d'éviter que la confusion règne davantage. Peut-être que «davantage» pourrait être rayé du compte rendu.

M. MacGuigan: Pourrions-nous avoir ce texte maintenant, monsieur Hollies?

M. Hollies: Oui.

Le président: Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: J'avais demandé au ministère de la Justice de nous envoyer le texte confidentiel et le texte général. Nous n'avons reçu que le premier.

M. MacGuigan: Je crois que ce texte élucide la question.

M. Gilbert: Monsieur le président, je retire ma première motion et j'en présente une seconde.

Le président: Monsieur Hollies peut-il donner une explication de ce nouvel amendement présenté par le ministère de la Justice? Monsieur Hollies.

M. Hollies: Le ministère de la Justice n'est pas satisfait, indépendamment de la rédaction. Si l'un des deux amendements était adopté, celui qui mentionne l'article 654 serait plus précis. Cependant, il s'agit de bien préciser ce qui se produit si on efface une condamnation; ce libellé est sujet aux mêmes remarques que celui dont vous avez été saisis. Le fait d'effacer une condamnation élimine toute inadmissibilité. Le présent projet de loi est encore plus large. Le fait de conduire en état d'ébriété constitue une infraction si vous avez déjà obtenu un pardon.

Les députés comprendront sans doute qu'il est préférable de s'exprimer en termes généraux. Ainsi, le tribunal ne peut dire: «Le Parlement n'a pas envisagé cet effet, l'annulation est donc restreinte». Ce n'est pas là le but du projet de loi ni celui du Comité.

[*Texte*]

Mr. MacGuigan: I wonder if Mr. Gilbert would consider inserting the words, "without limiting the generality of the foregoing", before Clause 5(b)?

Mr. Gilbert: I would be agreeable to that amendment.

The Chairman: Therefore, the amendment before the Committee would be the one submitted to the Committee with the additional words, "without restricting the generality of the foregoing"?

Mr. Gilbert: Right.

Mr. Hollies: If "without restricting the generality of the foregoing" is an appropriate term, all you say is "This is included in the vacating of the conviction"; then why again spell out the one thing, without restricting the generality of the foregoing, dog includes collie?

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: If that goes in it would be my impression that the only particular act of Parliament of Canada that is affected is section 654 of the Criminal Code and the disqualification would remain where it appeared in any other act. If you put in there, "without restricting the generality of the foregoing shall be deemed for the purposes of Section 654."

An hon. Member: We have the new one.

Mr. Hogarth: All right, then, I see. The new one concerns me in this regard although I like the new one much better. I think we should go further and include any provincial statuttes which we are entitled to do, it would appear to me, as we are dealing with criminal offences, because it is in the provincial statutes that these things occur.

I am concerned about Section 547 of the Criminal Code and I put this forward solely for the consideration of the Committee. It would mean that a juror could no longer be challenged on this basis; I am not too sure that is a good thing. I do not know what the Committee thinks, but under Section 547 you can challenge without losing anyone of your peremptory challenges a juror who has been convicted of an offence for which he was sentenced to death or to a term of imprisonment exceeding 12 months.

I just throw it to the Committee for consideration; when we put in this clause it appears to me that we have deprived an accused

[*Interprétation*]

M. MacGuigan: Je me demande si M. Gilbert pourrait insérer l'expression «sans restreindre la portée de ce qui précède» avant l'article 5*b*).

M. Gilbert: Oui, j'y consentirais volontiers.

Le président: Par conséquent, l'amendement dont nous sommes saisis serait celui qu'on a présenté au Comité en y ajoutant: «sans restreindre la portée de ce qui précède»?

M. Gilbert: Exactement.

M. Hollies: Si «sans restreindre la portée de ce qui précède» est une bonne expression, vous ne dites en fait que «ceci est inclus dans l'annulation de la condamnation». Pourquoi préciser une chose sans restreindre la portée de ce qui précède?

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Si cet amendment est adopté, j'ai l'impression que l'article 654 du Code sera la seule loi du Parlement du Canada en cause; l'inadmissibilité demeurera la même. «Sans restreindre la portée de ce qui précède» devrait être limité à l'article 654.

Une voix: Nous avons le nouvel amendement.

M. Hogarth: Voilà ce qui me préoccupe bien que je préfère le nouvel amendement à l'ancien. Je crois que nous devrions inclure les lois provinciales; nous avons parfaitement le droit de le faire s'il s'agit de délit criminel.

J'aimerais attirer l'attention du Comité sur l'article 547 du Code criminel. Un juré ne pourrait plus être mis en cause de cette façon; je me demande si c'est une bonne chose. Je ne sais pas ce que le Comité pense, mais, en vertu de l'article 547, vous pouvez utiliser vos pouvoirs contre un juré qui a été condamné à mort ou à plus d'un an d'emprisonnement.

J'aimerais que le Comité étudie la question. Il me semble qu'en ajoutant cet article nous empêchons un accusé de défier un juré, si ce

[*Text*]

person of the right to challenge a juror, if the juror has received a pardon. I do not know whether that is good or not.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: I have several comments. If we could go so far as Mr. Hogarth suggests with regard to including provincial statutes I would be very happy, but I question whether we could because although they might by reason of looking at them from a certain aspect be said to be criminal legislation, so long as they are constitutionally valid for the province to enact at all I think a court would be compelled to come to the conclusion that they were not criminal legislation but quasi-criminal. I do not see how they could be valid provincial legislation from the viewpoint of their general validity and yet still come under the federal criminal law powers. I think it might be better to avoid that situation.

Now, with respect to the other question he raised about the effect on challenging a juror, surely if we are to give protection to the people who have been pardoned of an offence for which they have been convicted they should enjoy all the benefits of that. If a person is to be challenged it should be surely for cause. If we wipe the social slate as clean as we can do so by federal law then surely this person should be put in the same position as others from the viewpoint of his appearance for jury purposes.

The Chairman: Mr. Hogarth, then Mr. Murphy.

Mr. Hogarth: You have missed my point. My client is charged with fraud. The jury panel comes up. There is a person on the panel who has had 25 convictions for fraud, but in the last five years he has received a pardon. There is no hope for my client so far as I am concerned in dealing with juries. There is no hope. There is no way I can challenge that man. That man at one time was a professional con man...

An hon. Member: In the event...

Mr. Hogarth: No, if he is charged with a similar type of fraud I would be very, very reluctant to permit a man with that experience to be on the jury as there is no way I can challenge him.

Mr. MacGuigan: I understood your point and all I can say is if the Parole Board felt that a man deserved a pardon after 25 convictions, I would be surprised if they did, but if

[*Interpretation*]

dernier a reçu un pardon. Je ne sais pas si c'est sage.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: J'ai plusieurs commentaires à faire. Je serais très heureux si on pouvait aller aussi loin que le propose M. Hogarth quant aux statuts provinciaux; je me demande si on peut le faire; on pourrait les étudier et les considérer comme faisant partie d'une législation criminelle pourvu que la province puisse les adopter selon les termes de la Constitution; on pourrait dire qu'il s'agit d'une législation semi-criminelle. Je ne vois pas comment une législation provinciale peut être sous la juridiction du gouvernement fédéral. Je crois qu'il serait plus sage d'éviter cette situation-là.

Quant aux autres questions soulevées au sujet de l'effet de mise en cause des membres du jury, il est certain que si l'on veut protéger des gens qui ont obtenu un pardon, ils devraient jouir de tous les bénéfices du pardon. Si l'on veut mettre en cause un juré, on doit avoir de bonnes raisons. Si l'on veut être juste, il faut traiter tout le monde de la même façon.

Le président: Monsieur Hogarth et monsieur Murphy.

M. Hogarth: Mon client avait été accusé de fraude. Le jury se présente. Un des membres a été condamné 25 fois pour fraude, mais il a obtenu un pardon au cours des cinq dernières années. Mon client n'a aucune chance. Il m'est impossible de traiter avec cet homme qui a déjà été un professionnel...

Une voix: Dans le cas où...

M. Hogarth: Si un membre du jury a été condamné pour avoir commis le même genre de faute que mon client, j'hésiterais à lui laisser son poste, car il me serait difficile de traiter avec lui.

M. MacGuigan: Je comprends votre point de vue, mais si la Commission nationale des libérations conditionnelles songeait à accorder un pardon à un homme qui a été con-

[*Texte*]

they did I would suggest that such a man should be given the benefit of that for other purposes of the law.

An hon. Member: ...be tried by a jury of his peers.

The Chairman: Mr. Murphy.

Mr. Murphy: Obviously they would not be peers because they were caught. There is probably a very simple answer to the question I would like to ask; I think somebody mentioned this this morning, it may have been Mr. Chappell. A man is convicted of dangerous driving, impaired driving, or any driving offence under the Code, and in addition to the penalty prescribed for that offence the court, as you know, under Section 225 has the right to make an order suspending the driving privileges of the driver for up to three years in some cases.

Now, as the clause now stands in the Bill, would the vacation of the conviction result also in a suspension of that order of suspension just if we happened to hit the case where the two overlapped?

Mr. Street: No, I would say certainly it would not, Mr. Murphy. That is another thing the Parole Board is stuck with, to remit or suspend that order prohibiting him from driving under Section 18 of the Act which is another thing entirely. If we were fortunate enough to get a pardon within two years of the time he was convicted of impaired driving and there happened to be a three-year prohibition order against him, I would say the effect of the pardon would not be that way—at least it should not be I think, because although it may appear to be that way—I do not think it should be because that is a different thing entirely.

When we consider him for the possibility of remitting an order prohibiting driving, it is a question of making sure that he is not likely to do it again, and he is reformed, and not drinking, and so on, and he needs the car for his work. The same things might be considered in application for a pardon, but I think that is a very good question. It is such a broad language I am not sure it might not be considered, because it says "relieved of all penalities" does it not?

The Chairman: Mr. Murphy.

Mr. Murphy: By the same token if we took the proposed amendment here, which would remove any disqualification to which the person so convicted is subject by reason of such conviction, would not the suspension order be rescinded?

[*Interprétation*]

damné 25 fois, ce dernier devrait pouvoir en jouir.

Une voix: On est jugé par ses semblables.

Le président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: La question que je désire poser est probablement très simple et peut-être M. Chappell l'a-t-il soulevée ce matin. Un homme est condamné pour conduite dangereuse d'un véhicule ou conduite en état d'ébriété; en plus de la sanction prévue dans le Code, le tribunal a le droit, en vertu de l'article 225, de suspendre le permis de conduire pour une période de trois ans.

D'après le libellé du présent projet de Loi, est-ce que le fait d'effacer une condamnation exige la suppression de l'ordre visant à suspendre le permis de conduire?

M. Street: Non, je ne pense pas, monsieur Murphy. Voilà une autre question que la Commission des libérations conditionnelles doit résoudre. Si une personne a assez de chance pour obtenir un pardon en moins de deux ans, elle peut en jouir en autant que d'autres accusations ne pèsent pas sur elle (suspension du permis de conduire pour trois ans).

Nous songeons à rendre le permis de conduire quand nous croyons que la personne ne s'enivre plus ou qu'elle a besoin de sa voiture pour travailler. Les mêmes choses peuvent être considérées quand il s'agit d'une demande de pardon.

Le président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: Si l'on étudie la modification proposée visant à éliminer toutes les inadmissibilités auxquelles un condamné est sujet, l'ordre de suspension ne pourrait-il pas être révoqué?

[*Text*]

The Chairman: Mr. Hollies.

Mr. Hollies: With respect to Mr. Street's answer he said he thought perhaps the wording was broad enough so that the driving disqualification would fall with the vacating of the conviction. In my view, the language is not only broad enough but necessarily bears that interpretation. And this is so irrespective of the amendment.

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, on this interpretation, I recall prosecuting a case where the accused was an epileptic. He killed three people while driving his car. He was charged with causing death by criminal negligence and he was convicted. His negligence consisted in the fact that he knew well that he was undergoing an epileptic seizure when he got in the car. He was given a suspended sentence but he was prohibited from driving a motor vehicle for the remainder of his natural life.

In this instance, this man would be certainly a proper person to give a pardon to for the offence, but if the effect of the pardon would be to lift that prohibition I think that we would be in an extremely dangerous position. That is one case. I am sure there are hundreds of others very similar to it.

The alternate provisions of Section 225 favour the Minister's suggestion that the summary conviction pardons come after three years because it is in the summary conviction cases that the judges can only suspend driving rights for three years. They cannot go beyond that, but for anyone in which death has ensued they can be for life.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: May I inquire of Mr. Hollies, Mr. Chairman? I understood him to say that whether or not this amendment were to carry, the Bill itself carries the implication that such a suspension as Mr. Hogarth just referred to would be wiped away with the pardon? Am I interpreting him correctly?

Mr. Hollies: Yes, you are right.

Mr. MacGuigan: So this is not a problem for this amendment.

Mr. Hollies: It is a basic problem. Mind you, with all due deference to the members of the Committee, it is only one lawyer's opinion and with as many lawyers as we are present here, we may have that many different opinions as to the net effect. If this is a point that concerns the Committee particularly, as I gather it may do, I think perhaps I should

[*Interpretation*]

Le président: Monsieur Hollies.

M. Hollies: M. Street a dit que l'on employait des termes suffisamment généraux que la suspension du permis de conduire serait effacé en même temps que la condamnation. Je crois que c'est vraiment ce qu'on veut dire et que ça n'a rien à voir avec l'amendement.

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Je me souviens de m'être occupé d'une cause où l'accusé était épileptique; il avait tué trois personnes en conduisant sa voiture; il avait été accusé de négligence criminelle et condamné. Sa négligence était due au fait qu'il se savait souffrant d'une attaque d'épilepsie lorsqu'il est monté dans la voiture; sa sentence fut suspendue, mais on lui défendit de conduire une voiture pour le reste de sa vie.

Cet homme méritait certainement un pardon; cependant, si l'effet du pardon serait de révoquer cette interdiction de conduire, il me semble que notre situation serait fort difficile à résoudre. Il y a énormément d'autres causes qui ressemblent à celle-ci.

Les dispositions de l'article 225 proposent que, à la suite des déclarations sommaires de culpabilité, les pardons soient émis après trois ans. Le juge ne peut suspendre le permis de conduire que pendant trois ans, mais lorsqu'il y a eu une mort, l'interdiction de conduire peut durer toute la vie.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Que cette modification soit adoptée ou non, le projet de Loi implique que cette suspension du permis de conduire est annulée par le pardon. Est-ce que mon interprétation est juste?

M. Hollies: Oui.

M. MacGuigan: Ce n'est pas un problème pour cet amendement.

M. Hollies: C'est un problème fondamental. Remarquez que c'est seulement l'opinion d'un avocat, et comme nous sommes de nombreux avocats ici, nous pourrions avoir autant d'opinions différentes en ce qui concerne l'effet net. Si ce point inquiète le Comité particulièrement, comme je pense que c'est le cas, je devrais peut-être demander l'avis du minis-

[*Texte*]

take the opinion of the Department of Justice, subject to what my Minister has to say on it.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, as Mr. Hollies knows, there are two orders: the order of conviction and the further order of suspension. Each order is subject to an appeal, and yet in this particular statute, we are dealing only with the order of conviction. We are not dealing with the order of suspension.

Mr. Hollies: Yes, but the order of suspension is contingent upon there being a conviction, is it not?

Mr. Murphy: Yes, but I am just thinking of the appeal aspects of it. If you appeal a dangerous driving conviction, we will say, the court of appeal if it quashes the conviction makes two orders—one quashing the conviction and a second order setting aside the order of prohibition. So I would think if the court of appeal sees fit to take the two steps, maybe just the quasing of the conviction is not enough.

Mr. Hollies: I suggest with respect, Mr. Murphy, that your argument is susceptible to the other interpretation. When the court of appeal feels that the prohibition against driving must be formally removed, albeit procedurally by a separate order upon the quashing of the conviction, perhaps one view lends strength to my argument that vacating the conviction, i.e., depriving it of force and effect, must at the same time abrogate the consequential penalties that have been ordered.

The Chairman: Mr. Blair.

Mr. Blair: My question is directed primarily to Mr. Street. It is not as if these matters would fail to be considered by separate jurisdictions. If somebody applied early on for a pardon with one of these driving suspension orders hanging over, then I would think that the Parole Board, if it thought that a pardon should be granted, would necessarily have to give consideration not only to the propriety of granting a pardon while the sentence was incomplete, but the other necessity of remitting part of the sentence in order to make the action totally effective. This is an odd type of factual situation which has been presented by Mr. Murphy, but if Mr. Street is prepared to comment on how he would deal with it, I think that it would help us.

The Chairman: Mr. Street.

[*Interprétation*]

tère de la Justice, sous réserve de ce que mon ministre a à dire sur ce point.

M. Murphy: Monsieur le président, comme M. Hollies le sait, il y a deux ordres: l'ordre de condamnation et ensuite l'ordre de suspension. Chaque ordre peut faire l'objet d'un appel; cependant dans cette loi en particulier nous nous occupons seulement de l'ordre de condamnation, et non de l'ordre de suspension.

M. Hollies: Oui, mais l'ordre de suspension est fonction de l'existence d'une condamnation, n'est-ce pas?

M. Murphy: Oui, mais je songe aux aspects de l'appel de celui-ci. Si vous interjetez appel contre une accusation pour avoir conduit en état d'ébriété, nous dirons que si la Cour d'appel révoque la condamnation, elle émet deux ordres—l'un révoquant la condamnation et l'autre écartant l'ordre d'interdiction. Je pense donc que si la Cour d'appel estime nécessaire d'émettre ces deux ordres, c'est peut-être que la révocation de la condamnation n'est pas suffisante.

M. Hollies: Monsieur Murphy, je pense que votre argument est susceptible d'une autre interprétation. Lorsque la Cour d'appel estime que l'interdiction de conduire doit être formellement révoquée, quoique conformément à la procédure par un ordre séparé concernant la révocation de la condamnation, il se peut qu'un point de vue donne force à mon argument que la révocation de la condamnation doit en même temps abroger les peines imposées.

Le président: Monsieur Blair.

M. Blair: Ma question se dirige avant tout à monsieur Street. Ce n'est pas comme si ces affaires devaient être étudiées par différentes juridictions. Si quelqu'un a demandé un pardon à l'égard d'un ordre de suspension de son permis de conduire, je pense que si la Commission des libérations conditionnelles estime qu'on devrait accorder le pardon, elle devait étudier non seulement s'il convient de donner un pardon, alors que la sentence est incomplète, mais également s'il faut remettre une partie de la sentence afin de rendre l'action totalement efficace. La situation que monsieur Murphy a présentée est une situation très particulière, mais si monsieur Street est prêt à nous expliquer comment il s'en occuperait, je pense que cela pourrait nous être utile.

Le président: Monsieur Street.

[*Text*]

Mr. Street: Mr. Chairman, in the first place, not many people who have been convicted of an offence of impaired driving would apply for a pardon because it does not trouble them very much. In the second place, if such a person were subject to order prohibiting him from driving for three years, then I would be inclined to think that the Board would not be inclined to give him a pardon if it had the effect of remitting or lifting the order prohibiting driving because we have power to do that ourselves under another section and there are different considerations applying. The one Mr. Hogarth mentioned is a very good one. He might be a nice guy and all this but if he is an epileptic, you are not about to let him drive a car or remit that order. So I would say the two things should be considered separately and I do not think the Board would be inclined to give him a pardon if it had the effect of remitting an order which the Board did not see fit to remit for reasons of safety, for instance. I do not know whether I have answered your question, but it seems to me that we had better make sure that this is straightened out.

The other thing I meant to mention is the provision that if there is a second offence within five years, there is a different penalty for impaired driving. That would be pretty serious. At least it would mean a great deal to the person to wipe out the first conviction. If he did it again, he would be faced with a first offence instead of a second offence because the law, as I recall it, provides that a second offence should be amended to a prison sentence. I do not know whether this Parliament intends to abrogate the effect of that very seriously considered legislation. I am inclined to think that the eligibility time of the order prohibiting driving should not run until the end of that time. If the judge said three years, then it should be two years from when that three years expires because that is part of the sentence or penalty awarded by the court for that. That is the simplest way to deal with these matters, especially considering that a man with an impaired driving conviction is not going to suffer any particular social stigma anyway, and he does not usually apply for pardon.

The Chairman: Mr. Solicitor General has a remark to make on the subject.

Mr. McIlraith: My remarks are on another point relating to the proposed amendment.

Mr. Hogarth: If we make summary conviction offences pardonable after two years, we wipe out the first impaired offence, and in the

[*Interpretation*]

M. Street: Monsieur le président, d'abord peu de gens qui ont été condamnés pour un délit de conduite en état d'ébriété, demandent un pardon, car cela ne les trouble guère. Deuxièmement, si l'on interdisait à une telle personne de conduire pendant trois ans, j'aurais tendance à penser que la Commission ne serait pas en faveur de lui accorder un pardon qui aurait pour effet de remettre ou de supprimer l'ordre interdisant de conduire parce que nous pouvons le faire nous-mêmes en vertu d'un autre article et qu'il y a différentes considérations qui entrent en jeu. Le cas que monsieur Hogarth a mentionné est très bien. Il peut s'agir de quelqu'un de bien mais s'il est épileptique, vous n'allez pas le laisser conduire une voiture. Je pense donc que les deux choses devraient être étudiées séparément et je ne pense pas que la Commission soit encline à lui accorder un pardon, si celui-ci a pour effet de remettre un ordre que la Commission n'estime pas convenable de remettre pour des raisons de sécurité, par exemple. Je ne sais pas si j'ai répondu à votre question, mais il me semble que vous devriez vous assurer que cette chose est bien réglée.

Deuxièmement, je voudrais mentionner la disposition selon laquelle, s'il y a un second délit dans les cinq ans, il y a une peine différente pour conduite en état d'ivresse. Ceci serait assez grave. Au moins cela intéresserait beaucoup la personne de liquider la première condamnation. En effet, si elle recommençait, elle serait confrontée avec un premier délit au lieu d'un second délit, parce que la loi, comme je m'en souviens, stipule qu'une seconde infraction devrait être modifiée en peine de prison. Je ne sais pas si le Parlement actuel se propose d'abroger l'effet de cette loi fort bien étudiée. Je suis enclin à penser que la période d'admissibilité de l'ordre qui interdit de conduire ne devrait pas aller jusqu'à la fin de cette période. Si le juge a dit trois ans, alors cela devrait être deux ans à compter de la date d'expiration de ces trois ans parce que cela est une partie de la sentence ou de la peine infligée par la Cour. C'est le moyen le plus simple de traiter ces affaires, spécialement si l'on considère qu'un homme condamné pour conduite en état d'ébriété ne souffrira d'aucune tache sociale particulière de toute manière, et que généralement il ne sollicite pas un pardon.

Le président: Le Solliciteur général a une remarque à faire à ce sujet.

M. McIlraith: Mes remarques concernent un autre aspect de l'amendement proposé.

M. Hogarth: Si nous rendons pardonnables après deux ans les délits punissables sur déclaration sommaire de culpabilité nous

[*Texte*]

third year if the man is charged and convicted again they cannot use it as a second offence. Now is two years long enough?

An hon. Member: We can always revoke the pardon.

Mr. Hogarth: That is right.

The Chairman: Mr. Deakon.

Mr. Deakon: In practice, although it depends on whom you get, the crown attorneys usually do not press it if the guy had a conviction a few years back.

The Chairman: Mr. Solicitor General.

Mr. McIlraith: The point I wish to raise, with great deference to the Committee, is this. Clause 5(b) as printed in Bill C-5 uses simply the wording

> (b) vacates the conviction in respect of which it is granted...

and there are no restrictions on that word "vacates". It carries a lot of implications but among them—and here is the point I wanted to make particularly—is that it may have the effect, because the conviction no longer exists, of removing disqualifications in a number of provincial statutes and in municipal by-laws and that sort of thing. I am thinking of municipal offices and boards of one type and another.

The Clause before us does not have that effect, with great deference, and if we attempt to amend it by adding the provision that was suggested a few moments ago by purporting to legislate to affect provincial statutes, it is going to be ruled *ultra vires* right out of hand. And with great deference, I suggest that this proposed amendment we have before us, even if improved by adding the words suggested, has the effect of narrowing the present Clause 5(b) as printed in Bill C-5. I would like you to consider that point because I certainly would oppose anything that attempts to limit the simple provision in Clause 5(b).

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I do not believe the Solicitor General's remarks are applicable to the amendment which Mr. Gilbert is now proposing because he has put in the words "without limiting the generality of the foregoing."

[*Interprétation*]

liquidons le premier délit de conduite en état d'ivresse, et dans la troisième année, si l'homme est accusé et condamné de nouveau, on ne peut utiliser cela comme un second délit. Maintenant est-ce que deux ans c'est assez long?

Une voix: Nous pouvons toujours révoquer le pardon.

M. Hogarth: C'est exact.

Le président: Monsieur Deakon.

M. Deakon: En pratique, quoique cela dépende de la personne que vous avez, les avocats de la Couronne n'insistent pas d'habitude si cet homme a été condamné il y a de cela quelques années.

Le président: Monsieur le Solliciteur général.

M. McIlraith: Le point que je désire soulever, en toute déférence pour le Comité, est celui-ci. L'article 5 b) tel qu'imprimé dans le Bill C-5 utilise l'énonçé suivant:

> *b*) efface la condamnation pour laquelle il est accordé...

et il n'y a pas de restrictions sur le mot «efface». Il comporte bon nombre d'implications mais—et voici le point que je veux souligner tout spécialement—il peut avoir l'effet, parce que la condamnation n'existe plus, de supprimer les interdictions dans un certain nombre de statuts provinciaux et d'arrêtés municipaux et de choses semblables. Je pense aux bureaux municipaux et aux commissions municipales d'un genre ou de l'autre.

L'article que nous avons devant nous n'a pas cet effet et si nous essayons de l'amender en y ajoutant la disposition qui a été proposée il y a quelques instants visant à établir une loi affectant les statuts provinciaux, il sera considéré comme *ultra vires*. Je prétend donc que l'amendement proposé, même si on l'améliore en y ajoutant les mots proposés, ait l'effet de limiter la portée de l'article actuel 5 *b*), tel qu'il est imprimé dans le Bill C-5. J'aimerais que vous étudiez ce point parce que je m'opposerai certainement à toute tentative de limiter la simple disposition contenue dans l'article 5 *b*).

Le président: Monsieur MacGuignan.

M. MacGuigan: Monsieur le président, je ne crois pas que les observations du Solliciteur général s'appliquent à l'amendement que M. Gilbert propose maintenant parce qu'il y a fait figurer les mots «sans limiter la portée général de ce qui suit.»

[*Text*]

Mr. McIlraith: May I ask to have Mr. Hollies heard on that point because I differ a bit with Mr. MacGuigan on that legal point.

Mr. Hollies: Further to what the Solicitor General has been saying, Mr. MacGuigan, I suggest that it does indeed narrow it because you are again dealing with one particular type of disqualification specifically in the Bill. "Vacates" and "without restricting the generality of the foregoing" removes any disqualification of this particular type.

We cannot, I submit, put too much faith in that magic phrase "without restricting the generality of the foregoing" because I think it will be accepted that courts are apt to say, "This must have been put in here because without it, the other was not clearly in general enough terms to cover it." So, I submit again that if those words are in, any possible effect that the vacation would have had upon disqualifications in the provincial sphere or by municipal by-law must necessarily be excluded, if this amendment goes through.

Mr. MacGuigan: I cannot accept that statement, Mr. Chairman. I think we have to assume the courts will give a reasonable interpretation and I do not believe that is a reasonable interpretation.

Mr. Hollies: Thank you, Mr. MacGuigan.

The Chairman: Gentlemen, we have had fairly ample discussion. Is it your position, Mr. Gilbert, to pursue the amendment?

Mr. Gilbert: Yes it is, Mr. Chairman.

• 1620

The Chairman: The amendment will read then:

> That Bill C-5 be amended by striking out lines 25 to 27 on page 3 and substituting the following:
>
> "(b) unless the pardon is subsequently revoked, vacates the conviction in respect of which it is granted and without restricting the generality of the foregoing removes any disqualification to which the person so convicted is subject by reason of such conviction and by virtue of any act of the Parliament of Canada or any or a regulation made thereunder."

Amendment agreed to.

Clause 5 as amended agreed to.

The Chairman: The next amendment is on page 4, lines 1 to 4, amendment number 3. This amendment is moved by Mr. MacGuigan.

[*Interpretation*]

M. McIlraith: Puis-je demander qu'on entende M. Hollies parce que mon opinion sur ce point de droit diffère quelque peu de celle de M. MacGuigan.

M. Hollies: Outre ce que M. le Solliciteur général a déjà dit, monsieur MacGuigan, je pense que cela en limite effectivement la portée, parce l'on s'occupe de nouveau d'un genre particulier d'interdiction. Les mots «efface» et «sans limiter la portée générale de ce qui soit» écartent toute interdiction de ce genre particulier.

Nous ne pouvons pas, à mon avis, mettre trop d'espoir dans la phrase magique «sans limiter la portée générale de ce qui soit» parce que je pense qu'on acceptera que la Cour pourra dire «cette phrase a du être insérée ici parce que sans elle, l'autre n'était pas suffisamment claire.» Je pense donc que si l'on insère ces mots tout effet possible que cet effacement aurait sur les interdictions dans la sphère provinciale ou par arrêté municipal devra être nécessairement exclu, si cet amendement est adopté.

M. MacGuigan: Je ne peux accepter cette déclaration, monsieur le président. Je pense que nous devons assumer que les cours donneront une interprétation raisonnable et je ne crois pas que celle-ci le soit.

M. Hollies: Merci, monsieur MacGuigan.

Le président: Messieurs, nous nous sommes livrés à une étude assez approfondie. Désirez-vous, monsieur Gilbert, que nous poursuivions l'étude de cet amendement.

M. Gilbert: Oui, monsieur le président.

Le président: L'amendement se lira alors:

> Que le Bill C-5 soit modifié par le retranchement des lignes 25 à 27 à la page 3, et leur remplacement par ce qui suit:
>
> b) à moins que le pardon ne soit révoqué par la suite, annule la condamnation pour laquelle il est accordé, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède élimine toute déchéance que cette condamnation entraîne, pour la personne ainsi déclarée coupable, en vertu de toute loi du Parlement du Canada ou d'un règlement établi sous son régime.

L'amendement est adopté.

L'article 5 est adopté tel que modifié.

Le président: Le prochain amendement est à la page 4, lignes 1 à 4; c'est l'amendement numéro 3. Cet amendement est proposé par M. MacGuigan.

[*Texte*]

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, the purpose of this amendment is to restrict much more considerably than the original Bill suggests the confining of records. Of course, by the proposed Section 6(1) and (2), judicial records would be called in and all records which are in the custody of the Commissioner or of any department or agency of the Government of Canada would be confined separately and of course not allowed to be freely circulated. One of the serious problems is the fact that there are records in local police offices which are not records that could be called in; without some further provision there is simply no control over these. I therefore propose that the section include a provision which would prevent the transmission in effect, by local police officers of this kind of record information to other persons.

The Solicitor General has pointed out to me in conversation outside the Committee hearings that this proposal would prevent police from discussing cases among themselves, discussing a similarity of facts which might arise between various crime situations. It is certainly not my intention to prohibit that: my intention is to prohibit the police from giving this to other people, whether they be Crown attorneys or the public at large.

I would make a further amendment to my amendment, after the word "person" in the fifth line of that . . . "to any person, not a peace officer". Does that take care of all the . . .

• 1625

Mr. Hogarth: You can give it to captains of aircraft but you cannot give it to Crown Attorneys?

Mr. MacGuigan: Right.

Mr. Hogarth: That is rather odd.

Mr. Deakon: You ought to see . . . try flashing those . . . around.

An hon. Member: Not when you are defending somebody.

Mr. Deakon: . . . made that point before.

The Chairman: The girl on console is having a little trouble with these interjections, I gather from her expression.

Mr. Hogarth: A mayor, a warden, a reeve, a sherrif or a deputy sherrif can give it to a warden, a deputy warden, an instructor, a keeper, a jailer, a guard, a police officer, et

[*Interprétation*]

M. MacGuigan: Monsieur le président, cet amendement se propose de restreindre beaucoup plus que le Bill original ne le fait, la non divulgation des rapports. Bien entendu, en vertu de l'article 6(1) et (2) proposé, les dossiers judiciaires seraient retirés de la circulation et tous les dossiers confiés au Commissaire ou à tout ministère ou organisme du gouvernement du Canada seraient classés séparément et ne pourraient circuler librement. Un des problèmes graves est le fait qu'il y a des dossiers dans les bureaux de la police locale qui ne sont pas des dossiers que l'on pourrait retirer de la circulation; sans une autre disposition; il n'y a simplement pas de contrôle sur ceux-ci. Je propose donc que l'article comprenne une disposition qui empêcherait les fonctionnaires de la police locale de transmettre à d'autres personnes les renseignements que contiennent ces dossiers.

Dans une conversation privée, le Solliciteur général m'a signalé que cette proposition empêcherait les policiers d'étudier les cas entre eux, d'étudier des faits semblables qui pourraient se produire entre différentes situations criminelles. Je ne désire absolument pas empêcher cela. Je désire seulement empêcher la police de transmettre ces dossiers à d'autres gens, qu'il s'agisse des avocats de la Couronne ou du grand public.

Je voudrais apporter un amendement à mon amendement, après le mot «personne» à la cinquième ligne, à savoir «à toute personne, qui n'est pas un agent de la paix». Est-ce que cela irait?

M. Hogarth: Vous pouvez donner ce dossier au capitaine d'un avion et pas aux avocats de la Couronne?

M. MacGuigan: C'est exact.

M. Hogarth: C'est plutôt bizarre.

M. Deakon: Vous devriez voir . . . essayer de les . . .

Une voix: Pas quand vous défendez quelqu'un.

M. Deakon: . . . déjà soulevé cette question.

Le président: La préposée à la console a des ennuis avec toutes ces interjections, d'après son expression.

M. Hogarth: Un maire, un gardien, un président de conseil municipal, un shériff ou un adjoint au shériff peut donner ce document à un gardien, son adjoint, un instructeur, un

[*Text*]

cetera, any person under the Customs or Excise Act or any pilot in command of an aircraft. It is all right to give it to those people, but...

The Chairman: Gentlemen. Would you explain your amendment. Mr. MacGuigan, and then Mr. Hollies can make his submission.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, in order to maintain the grammar of the original, it will not be possible merely to amend my amendment by adding other words after the word "person", because those words "to any person" serve two purposes grammatically and if you will note in line 2, at the top of page 4 of the Bill, the phrase there is:

> ...no such record shall be disclosed to any person...

I think I have to keep "person" in that broader context, so I would have to suggest that after the word "person" in line 2, the insertion take place at that point.

The Chairman: In line 2 of your amendment?

Mr. MacGuigan: No, no, line 2 on page 4.

The Chairman: Yes.

Mr. MacGuigan:

> ...no such record shall be disclosed to any person,...

and then put in the amendment I have suggested. I see Mr. Hollies shaking his head. If he wants to suggest technical amendments at the moment, I will be pleased to listen to them.

Mr. Hollies: I want to suggest something that would carry out your intention, not without subscribing to it, Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Yes, right.

Mr. Hollies: But you did in previous conversation say you particularly wanted the word "such" out, in line 1 on page 4.

Mr. MacGuigan: That was only for purposes of my wording; if I insert my wording in here in addition to that I think that aim would be maintained.

Mr. Hollies: I am sorry I interrupted, sir.

Mr. MacGuigan: I would suggest, Mr. Chairman that after the word "person" in line

[*Interpretation*]

garde, un officier de police, etc, à toute personne prévus dans la Loi sur les douanes ou sur l'accise ou à tout pilote commandant un avion. On peut le donner à ces personnes, mais ..

Le président: Messieurs. Voudriez-vous expliquer votre amendement, monsieur MacGuigan, et ensuite M. Hollies pourra faire son exposé.

M. MacGuigan: Monsieur le président, afin de maintenir la grammaire de l'original, il ne me sera pas possible simplement d'amender mon amendement en ajoutant d'autres mots après le mot «personne», parce que les mots «à toute personne» servent deux buts grammaticalement, et vous noterez à la ligne 2, au haut de la page 4 du Bill, que la phrase qu'on trouve est:

> ...aucun de ces dossiers ne doit être révélé à qui que ce soit...

Je pense que je devrais conserver «qui que ce soit» dans un contexte plus large; je suggère donc qu'après le mot «qui que ce soit» à la ligne deux, on intercale l'insertion.

Le président: A la ligne 2 de votre amendement?

M. MacGuigan: Non, à la ligne 2 de la page 4.

Le président: Oui.

M. MacGuigan:

> ...aucun de ces dossiers ne doit être révélé à qui que ce soit...

et ensuite placer l'amendement que j'ai proposé. Je vois que M. Hollies hoche la tête. S'il a des amendements techniques à proposer, je serai heureux de les entendre.

M. Hollies: Je veux proposer quelque chose qui mettrait en pratique votre intention, non sans y souscrire, M. MacGuigan.

M. MacGuigan: Bon.

M. Hollies: Mais vous avez dit lors d'une conversation précédente que vous vouliez que l'on supprime le mot «ces» à la ligne 2 de la page 4.

M. MacGuigan: C'était seulement aux fins de ma rédaction; si j'insère mon texte ici en plus de cela, je pense que ce but sera atteint.

M. Hollies: Je regrette de vous avoir interrompu, monsieur.

M. MacGuigan: Je propose, monsieur le président, qu'après le mot «qui que ce soit» à

[*Texte*]

2 of page 4 of the Bill we insert the words, and these will be largely the words that I have already suggested,

> ...and no record of such a conviction shall be disclosed by any servant or agent of the Government of Canada or by any person not a peace officer, nor shall the meaning of the Criminal Code to any person not a peace officer, not shall the existence of the record or the fact of the conviction be disclosed by any such servant or agent or peace officer to any person without the prior...

I do not know whether or not I have met all the grammatical problems with that change.

The Chairman: Mr. Hollies.

Mr. Hollies: Mr. Chairman, I find it difficult to comment completely. I think I am experiencing the same difficulty I may fairly attribute to Mr. MacGuigan on the construction. First of all, the "no such record shall be disclosed to any person,"; "such record" means the record that has been called in sealed. The effect of your amendment, as I understand it, goes on. Whether or not that record has been called in and sealed, none of these persons shall disclose the fact of a conviction for which an offence has been pardoned to anybody other than to another peace officer. I think there may be some difficulty when we get down to the end, "nor shall existence of the record". Does that refer to the records mentioned in line 1 or the larger ambit, the records described in your amendment?

Mr. MacGuigan: Right. I think it may be necessary, Mr. Chairman, to redraft this whole proposed subsection (2) in an (a) and (b) form to cover what I have in mind. I apologize for not having that already done. The Solicitor General drew this to my attention since the meeting this morning. I am trying to be accommodating because I think he has a good point. I do not have the wording in what I think would be enactable forms.

Mr. Hollies: Mr. Chairman, in addition to anything I may have to say on this, it might be of benefit to the Committee if Assistant Commissioner Willes could be heard on this same point. Perhaps just before the Assistant Commissioner speaks on his points, I would point out to you that as perhaps is recognized this presents a very great administrative problem. It means that all public servants of

[*Interprétation*]

la ligne 3 de la page 4 du Bill, nous insérions les mots suivants qui dans une grande mesure sont ceux que j'ai proposés:

> ...«et aucun dossier ou relevé d'une telle condamnation ne doit être divulgué à qui que ce soit par un fonctionnaire ou mandataire du gouvernement du Canada ou par une personne qui est un agent de la paix au sens où l'entend le code criminel et l'existence du dossier ou relevé ou le fait de la condamnation ne doivent être révélés à qui que ce soit par un tel fonctionnaire, mandataire ou agent de la paix sans approbation préalable du»...

Je ne sais pas si nous avons satisfait ou non aux questions de grammaire avec ce changement.

Le président: Monsieur Hollies.

M. Hollies: Monsieur le président, je trouve difficile de faire un commentaire complet. Je pense que je ressens la même difficulté que je peux en toute justice attribuer à M. MacGuigan en ce qui concerne la construction. Tout d'abord dans la phrase: «aucun de ces dossiers ne doit être révélé à qui que ce soit»; «ces dossiers» signifie les dossiers qui ont été retirés de la circulation et mis sous scellés. L'effet de votre amendement, comme je le comprends, continue. Que ces dossiers aient été retirés ou non de la circulation et scellés, aucune de ces personnes ne divulguera le fait d'une condamnation pour laquelle le délit a été pardonné à personne d'autre qu'à un agent de la paix. Je pense qu'il peut y avoir quelque difficulté quand nous descendons vers la fin, «et l'existence du dossier...» Ce passage se rapporte-t-il aux dossiers mentionnés à la ligne 2 ou aux dossiers mentionnés dans votre amendement?

M. MacGuigan: Bien. Je pense qu'il pourrait être nécessaire, monsieur le président, de rédiger à nouveau cet alinéa sous forme d'un paragraphe *a*) et d'un paragraphe *b*) pour couvrir ce que j'ai à l'esprit. Je m'excuse pour ne pas l'avoir déjà fait. Le Solliciteur général a attiré mon attention sur ce point depuis la réunion de ce matin. J'essaie d'être accommodant car je crois que le point qu'il a soulevé est intéressant. Je n'ai pas le texte qui pourrait convenir.

M. Hollies: Monsieur le président en plus de ce que je pourrais dire là-dessus, il serait peut-être utile que M. Willes, le commissaire adjoint, traite la même question. Avant que le commissaire adjoint ne prenne la parole, je voudrais souligner, ce qui est peut-être admis, que ceci présente un grave problème administratif. Cela veut dire que tous les fonctionnaires, quelles que soient leurs fonc-

[*Text*]

whatever kind, whatever function they may have, could not refer to the fact that somebody had been convicted of an offence, which information they got from a newspaper account, without ensuring that no pardon had been granted.

It is constituting, in my view, an offence of strict liability in the sense that there is no *mens rea* necessary so far as knowledge of the pardon is concerned. I cannot but wonder, sir, whether this is a realistic approach. It is, in my submission, an attempt to go further towards the complete obliteration of records from public knowledge.

We are, I think, now at the stage where we realize that this is incapable because we cannot get at constitutionally and otherwise, the records in newspapers, the unofficial documents, and indeed the memory of men. This means that every person in the employment of the government and every person in every police force in the country cannot mention the fact of a conviction without subjecting himself to prosecution for committing an offence unless he goes to the Solicitor General and says, "Is there a pardon in respect of this offence?" And I submit with deference that this is not practical. I think Assistant Commissioner Willes has something else to add on this score.

The Chairman: Assistant Commissioner Willes.

Asst. Commissioner Willes: Gentlemen, the concern of the police is any legislation that would inhibit the free flow of what we call criminal information between and within police departments. I have in mind the extensive records that we keep on *modus operandi* of people who have been convicted in the past, and questioned writings, fraudulent cheques and things of that nature.

This also applies to criminal intelligence in the area of organized crime. In all these cases, speed is of the essence of the inquiry. For example, if the Winnipeg police department had a particularly vicious crime and the only evidence they had was the *modus operandi* of the offender, they would telex it into our headquarters. This has happened in numerous cases in the past where we have been able to come up with maybe three or four suspects, and out of the three or four suggested or sometimes even only one, they have been able to arrest the offender very quickly.

We get into the area of sexual psychopaths. We had a case in British Columbia a number

[*Interpretation*]

tions, ne pourraient parler du fait qu'une personne avait été déclaré coupable d'un délit, qu'après s'être assuré qu'aucun pardon n'a été accordé, bien que peut-être leurs renseignements provient d'un article paru dans le journal.

Ceci constitue un infraction de responsabilité directe, du fait qu'aucune intention délictueuse n'est manifestée en ce qui concerne la connaissance de l'octroi d'un pardon. Et je ne peux que me demander s'il s'agit d'une attitude réaliste?

A mon avis, on tente de prendre des mesures extrêmes en vue de soustraire complètement le casier judiciaire à la connaissance du public. Je crois que nous réalisons maintenant que c'est impossible, car constitutionnellement ou autrement, nous ne pouvons pas supprimer les documents officieux, les articles de journal, et qui plus est, la mémoire des hommes. Cette mesure signifie que toute personne employée du gouvernement, et toute personne appartenant à une force de police du pays, ne pourrait mentionner le fait d'une condamnation sans être susceptible de poursuites, à moins de demander au Solliciteur général, «Y a-t-il un pardon pour ce délit?» Je doute fortement que ce soit pratique. Je pense que le commissaire adjoint Willes a quelque chose à ajouter à ce sujet.

Le président: Monsieur Willes.

M. Willes: Messieurs, l'intérêt de la police porterait sur toute mesure législative qui empêcherait la libre circulation entre les services de police, des renseignements concernant les criminels. Je songe aux dossiers que nous avons: par exemple, sur la façon d'opérer de gens qui ont été condamnés antérieurement, les écritures de faussaires, les chèques frauduleux et toutes choses de ce genre.

Cela s'applique aussi au service de renseignements sur les criminels, dans le domaine du crime organisé. Dans tous ces cas, la célérité est importante pour l'aboutissement de l'enquête. Par exemple, si la police de Winnipeg avait à résoudre quelque acte criminel particulièrement crapuleux, et les seules preuves seraient la façon d'opérer du délinquant, on pourrait se servir de Télex pour communiquer directement avec notre bureau central. Ceci est arrivé auparavant dans bien des cas, nous avons pu trouver trois ou quatre suspects et quelquefois un seul, et le délinquant a été arrêté assez rapidement.

Dans le domaine des psychopathes sexuels, nous avons eu le cas où une petite fille a été

[*Texte*]

of years ago where a little girl was murdered. The description of the offence was wired in and we were able to suggest a suspect who had never been convicted of a sexual offence, but who had a record. The circumstances were such that it suggested he might be a suspect. With this knowledge the people in B.C. were very quickly able to arrest him and convict him for the murder.

I would like to add one more remark if I might with respect. In my 29 years of police work, I cannot recall one instance of a police department improperly disclosing a criminal record. Any time this has occurred, I would suggest it has come from other sources. I do not believe that inhibiting or restricting the police record keeping will put people with a past conviction in any better position in regard to having it disclosed.

The Chairman: Thank you, Commissioner Willes. Any further comments on this particular proposal by Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I do not think the remarks relate at all to the amendment as I am now proposing it. I think I can solve the difficulty which Mr. Hollies referred to by a modification which I will come to in a moment.

On the broader question, it seems to me it surely is not too much that we require a duty of this kind, be it one of absolute liability of the police forces in our country; we impose much heavier liabilities in many other areas on our citizens. Surely the police can meet the same type of liability and complexity of laws the citizens can. I do not understand that to be the objection. Therefore, the only problem is to preserve the legitimate cases where police need to use this information.

Of course, I agree with the comments that have been made that it is necessary to transfer information from police force to police force, or policeman to policeman, in order to effectively combat crime, and it certainly is not my intention to interfere with that. But I believe we can attain the objective which I am trying to attain without leaving the section in its present form which in fact does nothing at all in dealing with this problem. It simply ignores the problem of the local police force, and I submit we cannot do that.

The Chairman: Mr. Murphy.

[*Interprétation*]

assassinée en Colombie-Britannique il y a quelques années. La description du délit a été télégraphiée et nous avons pu suggérer un suspect qui n'avait jamais été condamné pour délit sexuel, mais qui avait maintenant un casier judiciaire chargé. Les circonstances étaient telles, que cet homme pouvait être suspect. Ayant connaissance de ces faits les policiers de la Colombie-Britannique, ont pu très rapidement l'arrêter et le déclarer coupable de meurtre.

Je voudrais en toute déférence ajouter une remarque; au cours de mes vingt-neuf années d'expérience dans la police, je ne peux penser à un seul exemple où un service de police aurait divulgué le contenu d'un casier judiciaire. Toutes les fois que ceci s'est produit d'autres sources en étaient la cause. Par conséquent, à mon avis, toute restriction imposée à la tenue des dossiers judiciaires n'avantagera pas les anciens prévenus en ce qui concerne la divulgation du contenu de leur casier judiciaire.

Le président: Merci commissaire Willes. Messieurs, y a-t-il d'autres commentaires sur cette proposition de M. MacGuigan?

M. MacGuigan: Monsieur le président, je ne pense pas que les observations aient un rapport avec la modification que je compte présenter. Je crois pouvoir régler la difficulté dont a parlé M. Hollies grâce à une modification que je présenterai dans un instant.

Sur un plan plus général, il me semble que ce n'est pas trop demander que d'imposer une obligation de ce genre, nous imposons à nos citoyens beaucoup plus de responsabilités dans d'autres domaines. La police peut sûrement assumer le même genre de responsabilité et démêler les complexités de la loi comme le font les particuliers. Il me semble que ce n'est pas là une objection et, par conséquent, le seul véritable problème, c'est de présenter les cas légitimes lorsque la police a besoin de ces renseignements.

Je reconnais le bien-fondé des commentaires qui ont été faits, en ce sens qu'il est nécessaire parfois de transférer des renseignements d'un service de police à un autre afin de pouvoir combattre les activités criminelles, et, je ne compte pas du tout empêcher cela. Mais je crois que nous pouvons atteindre les objectifs auxquels je vise, sans laisser l'article sous sa forme actuelle, car effectivement cela ne règle pas du tout le problème des forces locales de police mais l'ignore simplement. Je suis d'avis que nous ne pouvons pas faire cela.

Le président: Monsieur Murphy.

[*Text*]

Mr. Murphy: Just in connection with some of the remarks made by the Assistant Commissioner. I gathered from testimony given before this Committee in an earlier time, the only records you people kept—I guess it was from the custodian of the records we had here—the only records you had when you opened a file on me, for example, after I was convicted was the fact that I was charged, convicted, the penalty imposed and my fingerprints taken. As I was led to understand, that was the extent of the record that would be held on me.

Now you are talking about another matter altogether, I believe; when you are talking about *modus operandi* you must have something more on that file pertaining to the way I committed the offence.

Assistant Commissioner Wilies: Yes, sir, that is correct. Method indices if you will of various types of crimes.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I fail to see where Mr. MacGuigan's amendment does anything for this section, to get at the problem that he is driving at. Just look at how it is going to read now.

> Any record of a conviction in respect of which a pardon has been granted that is in the custody of the Commissioner or any department or agency of the Government of Canada...

That does not include the Winnipeg city police, it does not include the Vancouver city police...

> ..shall be kept separate and apart from other records, and no record of such conviction shall be disclosed to any servant or agent of the Government of Canada or by any person...who is not a peace officer.

The local police records are still available to anybody who wants them, if the local police will give them out.

Mr. MacGuigan: My aim is precisely to make them unavailable.

Mr. Hogarth: To do that you have to go back to the first paragraph of subclause (2).

Mr. MacGuigan: I do not believe so, because I use the words "no record of such a conviction".

Mr. Hogarth: Surely that "such a conviction" is in the...of the Commissionner.

[*Interpretation*]

M. Murphy: Au sujet de certaines remarques faites par le commissaire adjoint, d'après des témoignages antérieures, je croyais que les seuls dossiers que vous aviez, si vous ouvrez un dossier sur moi-même la première fois que j'ai condamné, c'est le fait que j'ai été accusé... déclaré coupable, la sentence qui a été prononcée et mes empreintes digitales... Je croyais que c'était tout ce que contenait le dossier qui serait conservé à mon sujet.

Maintenant, vous soulevez une autre question: vous parlez de la façon d'opérer, vous devez donc avoir sur ce dossier d'autres éléments concernant la façon dont j'ai commis le délit.

M. Willes: Oui, monsieur. C'est exact. Les méthodes relatives aux différentes sortes de crimes.

M. Hogarth: Monsieur le président, il me semble que la modification proposée par M. MacGuigan n'apporte rien de nouveau. Vous voyez comme elle est libellée maintenant:

> «(2) Tout dossier ou relevé d'une condamnation à l'égard de laquelle un pardon a été accordé, que conserve le commissaire ou un ministère ou organisme du gouvernement du Canada,...

Cela n'inclut pas les sûretés municipales de Winnipeg ou de Vancouver par exemple.

> ...ne doit pas être classé avec les autres dossiers ou relevés relatifs à des affaires criminelles, mais à part; aucun de ces dossiers ou relevés ne doit être divulgué à tout fonctionnaire ou mandataire du gouvernement du Canada ou par toute personne qui ne soit pas un agent de la paix.»

Les dossiers de la police locale sont toujours à la disposition de quiconque veut s'en servir, si la police locale veut les communiquer

M. MacGuigan: Je désire justement que ce soit le contraire qui se produise.

M. Hogarth: Dans ce cas, il faudrait revenir au premier alinéa du paragraphe 2.

M. MacGuigan: Je ne le pense pas car j'ai employé les mots «aucun relevé d'une condamnation».

M. Hogarth: Certainement que le commissaire détient ce «relevé de condamnation».

[*Texte*]

The Chairman: For the purpose of recording would you please limit the exchange in an orderly manner so we can get this down.

Mr. Hogarth: "No record of such a conviction" surely must relate back to such a conviction

> ...that is in the custody of the Commissioner or any department or agency of the Government of Canada...

And that does not touch the local police officer. Furthermore we completely leave out the departments of Attorneys General, we leave out so many people connected with the administration of justice, it appears to me that it just becomes too restrictive. If we are going to use records at all, and let the Minister have the discretion as to who is going to use them, I do not see how we can tighten it up that much. The Attorney General of a province is certainly entitled to know as much as the local police.

The Chairman: Mr. MacGuigan, are you now drafting a change to your amendment or do you want some time. We can go on to a further clause.

Mr. MacGuigan: I am, Mr. Chairman. I certainly do not object to your going on to a subsequent clause.

Assistant Commissioner Willes: Mr. Chairman, I wonder if I might make one comment.

The Chairman: Yes.

Assistant Commissioner Willes: In the articles of engagement of our force, and I believe this applies to most police forces, there is an oath of office which a policeman would have to violate to release any information without authority. This would invariably be a disciplinary breach within the department or the force. I just say that as something else to think about.

Mr. MacGuigan: It is a matter of discipline in your force.

Assistant Commissioner Willes: I believe that other police departments would have similar administrative rules.

Mr. MacGuigan: There is in your force, but there is nothing to prevent the police chief in one of our Canadian cities from giving up this information. He is under no legal obligation not to if we pass this law as here proposed.

Assistant Commissioner Willes: I would not like to comment on other departments, but it

[*Interprétation*]

Le président: Pour la justice du compte rendu, voulez-vous limiter l'échange d'observations d'une façon ordonnée afin que nous puissions bien enregistrer vos opinions.

M. Hogarth: Il me semble «qu'aucun dossier ou relevé d'une telle condamnation» se rapporte à une telle condamnation

> que conserve le commissaire ou un ministère ou organisme du gouvernement du Canada.»

Cela ne concerne pas l'agent de police local; en outre, nous laissons totalement de côté le ministère du Solliciteur général, et bien des gens qui s'occupent de l'administration de la Justice; il me semble que cette disposition est trop restrictive. Si nous voulons utiliser des dossiers et que le ministre ait un pouvoir discrétionnaire à ce sujet, je ne pense pas que nous devrions imposer ces limites; il est certain que le Procureur général d'une province a le droit d'en savoir autant que la police locale!

Le président: Monsieur MacGuigan, rédigez-vous un changement à votre modification? Ou voulez-vous que nous passions à un autre article?

M. MacGuigan: Je ne m'opposerai pas à ce que l'on passe à un autre article.

M. Willes: Monsieur le président, puis-je faire une remarque?

Le président: Oui.

M. Willes: Dans les conditions d'embauche de nos agents de police, et je crois que cela s'applique à la plupart des forces de police, il y a un serment que l'agent de police violerait s'il divulguait le contenu sans autorisation d'un casier judiciaire. Ce serait un acte d'indiscipline au sein du service ou de la force de police.

M. MacGuigan: Au sein de votre force de police c'est une question de discipline.

M. Willes: Je crois que les autres corps de police ont des règlements de ce genre.

M. MacGuigan: C'est le cas de votre force, mais rien n'empêche, par exemple, que le chef de police de l'une de nos villes au Canada de divulguer ces renseignements. Il n'a aucune obligation légale de ne pas le faire, si nous adoptions le projet de loi tel qu'il nous est proposé.

M. Willes: Je ne voudrais pas faire de commentaire sur d'autres services, mais peut-être

[*Text*]

is something that the Committee might like to consider when they are on this point.

The Chairman: Gentlemen, perhaps while we are waiting for Mr. MacGuigan we could stand Clause 6 and go on to Clause 7. I do not believe there are any amendments to Clause 7.

On Clause 7—*Revocation of pardon.*

Clause 7 agreed to.

The Chairman: The next amendment—Mr. Hollies.

Mr. Hollies: Mr. Chairman, there was something in relation to Clause 7—I do not know whether you want to go into this—that we completely missed. That is the difference between the French and the English in relation to character and conduct. There is no amendment before you on that at all. It was overlooked.

The Chairman: Mr. Hollies indicates to the Chair that there is a discrepancy between the French and the English in Clause 7. It has been passed, but if it is agreeable to the Committee we should stand this until we receive the proper translation. Is that your feeling, Mr. Hollies?

Mr. Hollies: The point, Mr. Chairman, was that the French in this instance, although it was translated from the English, is the more accurate. It is only the one word in Clause 7(b)(i). The word "character" in English should be changed to "conduct," because it was conduct that was referred to all the way through, and not the character of the man.

I do not know whether it is of any importance really, but I did think I should draw it to your attention as being something that had exercised the minds of the Committee previously.

The Chairman: Would someone move that amendment?

Mr. Deakon: I so move.

The Chairman: Moved by Mr. Deakon that the word "character" in Clause 7(b)(i) be amended to read "conduct." All in favour?

Some hon. Members: Agreed.

Clause 7 amended agreed to.

The Chairman: Now we come to Clause 8. We have an amendment before the Commit-

[*Interpretation*]

que le Comité devrait considérer cet aspect de la question.

Le président: Pendant que nous attendons que M. MacGuigan présente sa modification, nous pouvons réserver l'article 6 et passer à l'article 7. Je ne pense pas qu'il y ait de modification à l'article 7.

L'article 7—*Révocation du pardon.*

L'article 7 est adopté.

Le président: Le prochain amendement, monsieur Hollies.

M. Hollies: Monsieur le président, je crois qu'il y avait quelque chose au sujet de l'article 7 que nous avons omis de signaler, la différence entre le texte anglais et le texte français au sujet de «character» traduit par «conduite». Il y a un projet de modification à ce sujet.

Le président: M. Hollies nous indique qu'il y a une différence entre le texte français et le texte anglais, à l'article 7. L'article a été adopté, mais si le Comité consent, nous devrions réserver cet article jusqu'à ce que nous ayons la traduction officielle. Êtes-vous d'accord monsieur Hollies?

M. Hollies: Monsieur le président, le texte français dans ce cas, bien qu'il ait été traduit de l'anglais, est plus précis, et il s'agit d'un seul mot à l'article 7, paragraphe *b*), alinéa (i). On est d'avis que dans le texte anglais au lieu de «character», on devrait employer «conduct». Il s'agissait bien de la conduite et non de la réputation de ce particulier. J'ignore si c'est tellement important mais il me semble que je voulais le signaler à votre attention, car il avait déjà été remarqué par les membres du Comité.

Le président: Quelqu'un voudrait-il proposer cette modification?

M. Deakon: Je la propose.

Le président: Proposé par M. Deakon que le terme «character» à l'article 7, paragraphe *b*), alinéa (i) soit remplacé dans le texte anglais par le terme «conduct». Que tous ceux qui sont en faveur se prononcent.

Des voix: Adopté.

L'article 7 modifié est adopté.

Le président: Et maintenant nous arrivons à l'article 8. Nous sommes saisis d'une modifi-

[*Texte*]

tee. I believe this amendment also was furnished by Mr. MacGuigan. Is it No. 4?

Mr. MacGuigan: Yes.

The Chairman: Mr. Chappell.

Mr. Chappell: A point of information. I have been studying this amendment to Clause 8. It strikes me that it might destroy many credit companies and interfere severely with many insurance companies in the conduct of their business. My question is, was any opportunity given to any of those people to appear before this Committee to present their case?

The Chairman: No.

Mr. Chappell: Then I would like to put my name down to speak on it at the first opportunity I can have.

The Chairman: Mr. Hollies.

Mr. Hollies: Do you want me to comment on this, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, I think so.

Mr. Hollies: The observation has been made—it was actually raised in the course of drafting this—that the proposal enters into the area of privacy of information and information stored in data banks. It has been suggested to our Department that this is an immensely complex problem with which the government will have to deal in a concerted way in the near future, and that this proposal should not carry in this bill, but should await the broader implications that can be examined and the formulation of government policy in respect of data banks generally and the information that accrues to private companies.

Apart from that suggestion, the proposal, of course, would place a great administrative load on the Department of the Solicitor General, because every time any company wanted to bring this in, they would have to write in to us. We would have to cause a search of records, and we would then have to reply.

However, quite apart from that, I should like to revert, if I may, to the letter received by the Department from this president of industry whom I mentioned before. I have it with me. I do not propose to quote from it precisely unless the Committee wishes me to do so. However, it is an accurate paraphrase to say that this man says his industry is perfectly willing to hire people who are reformed and rehabilitated, that he is very much in favour of this, but that he is absolutely opposed to the suggestion that the facts

[*Interprétation*]

cation. Ce projet d'amendement a été présenté par M. MacGuigan également. S'agit-il du projet d'amendement n° 4?

M. MacGuigan: Oui.

Le président: Monsieur Chappell.

M. Chappell: Monsieur le président, j'ai examiné ce projet de modification de l'article 8. Il me semble qu'il risquerait de ruiner bon nombre de compagnies de crédit et d'entraver les opérations d'un grand nombre de compagnies d'assurances. A-t-on donné l'occasion à des représentants de ces compagnies de comparaître pour présenter leur point de vue au Comité?

Le président: Non.

M. Chappell: Dans ce cas-là, j'aimerais faire des observations là-dessus à la première occasion.

Le président: Monsieur Hollies.

M. Hollies: Me permettez-vous de faire un commentaire?

Le président: Oui, allez-y.

M. Hollies: L'observation qui a été faite, a été soulevée en réalité au moment de la rédaction de cette modification. C'est qu'il s'agit du caractère privé des renseignements que recueillent les banques de renseignements. On a signalé à notre ministère qu'il s'agit là d'un problème extrêmement complexe et que le gouvernement devra résoudre en collaboration dans un proche avenir, et que cette proposition ne devrait pas être introduite dans ce bill, mais qu'on devrait attendre que les implications plus générales soient examinées afin que le gouvernement puisse se prononcer sur les banques de renseignements.

En outre, cette proposition donnerait beaucoup de travail au ministère du solliciteur général, car chaque fois qu'une compagnie devrait se prévaloir de cette disposition, il faudrait qu'elle nous écrive, il faudrait que nous fassions des recherches dans les dossiers et puis donner une réponse.

D'autre part, j'aimerais revenir, si l'on me le permet, à la lettre provenant de ce président d'une industrie que j'ai mentionnée précédemment. Je l'ai sous les yeux, je ne tiens pas à en donner lecture à moins que le Comité le veuille, mais je tiens simplement à en faire le commentaire, et il est exact de dire que ce monsieur déclare que son industrie est tout à fait disposée à embaucher des gens qui se sont amendés et réhabilités. Il est tout à fait en faveur de cela. Mais par contre, il s'oppose entièrement au fait qu'on veuille restreindre

[*Text*]

should not be disclosed from him either by way of restricting the information which his investigative agencies may furnish to him or—I do not want to plough dead ground—by any blanket pardon, to which he is soundly opposed.

He wants to know the facts of the case, to know that this person has in fact been rehabilitated, and then judge by the nature of the job and the nature of the individual, in the light of the investigation by the Parole Board, that he is worth hiring, that he can be trusted in the job he is doing.

The moment this goes through, that man is going to say, and his industry is going to say, we are not hiring any ex-convicts, thank you very much. That, I suggest, is the biggest objection to this amendment.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I do not at all accept what Mr. Hollies has referred to as the biggest objection, but I am concerned about some of the wider ramifications of this. If we could hear more about the present degree of government consideration of this problem, I might, with the consent of my co-movers, be prepared to withdraw this amendment because of the fact that it may more appropriately be left to another statute.

Mr. Hollies: I am sorry, Mr. Chairman, that I have no further information. It is not that I am reluctant to release anything, but I just have no more at my disposal.

Mr. MacGuigan: Perhaps the Minister could make some comment on that. Mr. Street.

Mr. Street: Mr. Chairman and gentlemen, another part of this clause that causes me a little concern is the part that says you cannot release any information about a conviction:

> ...at any time when the Board is authorized to make inquiries under subsection (2)...

and so on. Normally careful investigation takes three or four months, or could, and I am a little concerned that somebody who knows about this and who has reason to think that he may be investigated by somebody in connection with some business or other would simply disqualify them from revealing information about him by applying to the Board, and it may take five or six months before we finally tell him we cannot.

He may be the most inappropriate person to get a pardon, yet in the meantime this vital

[*Interpretation*]

la révélation de renseignements qu'il peut obtenir ou par l'octroi de pardon global auquel il s'oppose.

Il veut connaître tous les aspects de la question, savoir qu'un prévenu a été réhabilité et se décider en fonction de la nature du travail et de la personnalité du particulier à la lumière de l'enquête de la Commission des libérations conditionnelles, si cet homme est digne de confiance, et qu'il peut l'embaucher.

Si cette disposition est adoptée, ce monsieur et d'autres représentants de son industrie diront, «nous n'allons pas du tout embaucher d'anciens détenus». Et voilà la principale objection que l'on peut apporter à cette modification.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Monsieur le président, je n'accepte pas du tout ce que M. Hollies vient de dire comme étant la principale objection, mais certains des effets d'une portée plus générale me préoccupent. Si je pouvais être plus amplement renseigné sur l'étendue de l'attention que le gouvernement accorde à ce problème avec le consentement de mes collaborateurs, je pourrais retirer cette modification qui pourrait être introduite dans d'autres règlements.

M. Hollies: Je regrette, monsieur le président, je n'ai pas d'autres renseignements sous la main.

M. MacGuigan: Peut-être que monsieur le ministre pourrait faire un commentaire là-dessus, monsieur Street.

M. Street: Monsieur le président, une autre partie de cet article qui me préoccupe c'est cette disposition qui dit qu'on ne peut pas donner de renseignement au sujet d'une condamnation:

> ...toutes les fois que la Commission est autorisée à faire des enquêtes aux termes du paragraphe (2)...

Normalement, ces enquêtes peuvent prendre trois ou quatre mois et je crains que quelqu'un qui serait au courant de cela et pensant qu'il fait l'objet d'une enquête à la demande d'une entreprise empêcherait de révéler les renseignements à son sujet en présentant une requête à la Commission des libérations conditionnelles et il faudrait cinq ou six mois avant qu'on lui donne une réponse négative.

Ce serait peut-être la personne la moins éligible à un pardon, mais entre temps ces

[*Texte*]

information which somebody is entitled to have cannot be given. In his case he would have done this deliberately to see that they could not get it. I am a little concerned with this. In the case of a deserving person who has nothing much to fear anyway, the investigation should not take as long.

The Chairman: Perhaps, Mr. MacGuigan, on the general points you brought up about the imminence of legislation on this subject, I can make this observation.

I understand from the Minister of Justice that he will be bringing in a bill on the whole question of invasion of privacy. I have not seen the actual content of this legislation, but I have been given to understand that it would also embrace such a situation as you envisage in this proposed amendment. This will be coming in this autumn.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, there is a practical answer to this, you know. Anybody who applies for credit to the friendly finance company or who applies for a job is going to have to sign a form saying he waives the provisions of Clause 8 of the Parole Act. Otherwise he is not considered or he does not get the credit. It is just a practical situation. Nobody in industry is going to go along with this in any way, shape or form.

The Chairman: If it is agreeable then, Mr. McGuigan, you will withdraw the motion?

Mr. MacGuigan: If it is agreeable to Mr. Gilbert and Mr. McCleave, I am prepared to withdraw.

The Chairman: Mr. McCleave?

Mr. McCleave: Agreed.

Mr. Gilbert: Agreed.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I am now prepared to give you my draft amendment for Clause 6.

The Chairman: Now we will turn back to Clause 6. Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I propose that at the top of page 4, before the first word, the letter "a" to indicate a division be inserted so it would read, "(a) no such record . . ." Then in the fourth line after the word "person", I would insert a subsection (b) so this will read:

[*Interprétation*]

renseignements importants que quelqu'un a le droit d'avoir, ne seraient pas communiqués. Dans ce cas il l'aurait fait délibérément pour empêcher qu'on obtienne ces renseignements. Ceci me préoccupe un peu. Alors que dans le cas de quelqu'un qui mérite vraiment un pardon, et qui n'a rien à craindre, l'enquête ne serait pas longue.

Le président: Monsieur MacGuigan, au sujet des points que vous avez soulevés concernant l'imminence d'une législation là-dessus, je peux faire l'observation suivante.

Je crois comprendre que le ministre de la Justice va présenter un bill sur toute la question de l'intrusion dans la vie privée des gens. Je n'ai pas encore vu le texte même de cette mesure législative mais, sauf erreur, cela comprendrait également le cas que vous évoquez dans ces modifications. Ce serait présenté à l'automne.

M. Hogarth: Il y a une réponse très pratique. Quiconque demande un emprunt à n'importe quelle compagnie de finance, ou fait une demande d'emploi devra signer une formule disant qu'il consent à renoncer à l'application de l'article 8 de la Loi sur les libérations conditionnelles. Autrement sa demande d'emploi ne sera pas considérée ou il n'obtiendra pas d'emprunt. C'est une situation d'ordre pratique. Dans l'industrie personne ne se conformera à cette disposition.

Le président: Dans ce cas, monsieur MacGuigan, êtes-vous prêt à retirer votre motion?

M. MacGuigan: Oui, si MM. Gilbert et McCleave sont d'accord.

Le président: Monsieur McCleave?

M. McCleave: D'accord.

M. Gilbert: D'accord.

M. MacGuigan: Monsieur le président, je suis prêt à présenter un amendement à l'article 6.

Le président: Revenons maintenant à l'article 6. Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Monsieur le président, je propose que l'on insère au haut de la page 4, après l'expression «mais à part» la lettre «*a*» pour indiquer une division, et le paragraphe commencerait ainsi: «*a*) aucun dossier de ce genre . . .», ensuite, à la quatrième ligne, après l'expression «à qui que ce soit,» on pourrait insérer un paragraphe *b*) qui se lirait comme suit:

[*Text*]

and

(a) no such record shall be disclosed to any person, nor shall the existence of the record nor the fact of the conviction be disclosed to any person,

(b) no record of a conviction in respect of which a pardon has been granted,

These are largely the first words, by the way, of my previous amendment.

(b) no record of a conviction in respect of which a pardon has been granted shall be disclosed by any servant or agent of the Government of Canada or by any person who is a peace officer within the meaning of the *Criminal Code* to any person other than a peace officer.

Then continuing, back to the original section, no longer subclause (b) "without the prior approval of the Minister" and so forth as in the Bill.

So the only change in the wording of the present Bill would be the insertion of the letter "a", at the very top of the page and the insertion of a complete new subclause (b) after the word "person" in line 4.

Mr. Chairman, it seems to me that this meets the two objections which were raised to the initial draft of the amendment. First of all, it allows free transmission within police sources by allowing them to transmit information to other peace officers, and second, it makes it only an offence for them to transmit the record to unauthorized persons and eliminates an offence where they have disclosed the existence of the record or the fact of the conviction. I would rather not have had to eliminate those latter two instances but from the viewpoint of phrasing a workable amendment in the light of the objection which Mr. Hollies raised, it seems to me this is the best way to deal with it, just to forbid the transmitting of the formal record.

The Chairman: Mr. Hollies.

Mr. Hollies: Mr. Chairman, I have a question. Mr. MacGuigan, I take it from your remarks that you are desirous of merely preventing the furnishing of the actual records. The language says, "no record shall be disclosed". Do you not disclose a record when you say over the telephone, "Hollies was convicted of such and such an offence in 1947"?

Mr. McIlraith: Or this afternoon.

Mr. Hollies: Or this afternoon as the Minister suggested.

[*Interpretation*]

a) aucun dossier de ce genre ne doit être divulgué à qui que ce soit de même que l'existence du dossier ou relevé ou le fait de la condamnation ne doivent être révélés à qui que ce soit,

b) aucun dossier d'une condamnation pour laquelle un pardon a été accordé,

Ce sont à peu près les mêmes mots que ceux de mon premier amendement.

b) aucun dossier d'une condamnation pour laquelle un pardon a été accordé ne doit être divulgué par un fonctionnaire ou mandataire du gouvernement du Canada ou par une personne qui est un agent de la paix au sens où l'entend le *Code Criminel* à une personne autre qu'un agent de la paix.

On revient ensuite à l'article initial, au paragraphe *b*) «Sans l'approbation préalable du Ministre» et ainsi de suite selon le texte du bill.

Ainsi, les seules modifications au libellé du texte seraient l'insertion de la lettre «*a*» tout au haut de la page 4 et l'insertion d'un nouvel article *b*) après l'expression «à qui que ce soit» à la sixième ligne.

Monsieur le président, je pense que la nouvelle formulation de mon amendement répond à deux objections qu'on avait soulevées à propos du texte initial de l'amendement. En premier lieu, on prévoit la libre circulation des dossiers entre les divers services de police, et, ensuite, une personne commet une infraction si elle transmet le dossier à des personnes non autorisées, mais elle ne commet pas d'infraction si elle ne fait que révéler l'existence du dossier ou la condamnation elle-même. Peut-être que l'on aurait dû tenir compte de ces deux situations particulières, mais à la lumière des objections soulevées par M. Hollies, il m'a semblé que cette formulation était la meilleure puisqu'elle interdit formellement la transmission d'un dossier.

Le président: Monsieur Hollies.

M. Hollies: Je voudrais qu'on m'apporte une précision. Monsieur MacGuigan, je vois que vous tenez simplement à éviter la transmission du dossier de la condamnation. Votre amendement dit simplement qu'«aucun dossier ne doit être divulgué». N'est-ce pas une forme de divulgation lorsque vous dites à une personne au téléphone: «M. Hollies a été condamné pour tel délit en 1947»?

M. McIlraith: Ou encore cet après-midi.

M. Hollies: Ou cet après-midi comme le dit le ministre.

[*Texte*]

Mr. MacGuigan: I think perhaps you do. I would be willing to leave that to judicial interpretation and I hope that a wide interpretation will be given to this. I think it would avoid the type of thing whereby one police officer might, by casual remark, say to somebody else that so and so had been convicted. If he did not know the offence or the year, for instance, this could hardly by any stretch of the imagination be said to be disclosure of the record. The result would not, I think, be as extensive as the previous amendment I suggested. I think the very fact that the words are different would encourage the court to give a narrower interpretation to this.

Mr. Hollies: It might, Mr. MacGuigan. I am using the full liberal construction in favour of the subject and the subject here being the person who has the record who might come to the other conclusion.

Mr. MacGuigan: No, I think the subject would be the person who would be charged with an offence; namely, the police officer. He would be the subject who was being thus protected.

Mr. Hollies: Yes, but actually you have two people whose interest had to be protected.

Mr. MacGuigan: Yes, that is right.

Mr. Hollies: The person whose record was being disclosed and the person who was charged with the offence. With respect, I do not see how this in any way bears upon the objection which I put forward, rightly or wrongly; wrongly in your view, I take it. This would still not prevent a civil servant, a clerk who got this information, not from any official record, but some stenographer who happened to be looking through the newspapers from going home and saying to her husband or her boyfriend, "Did you know that the person down the street was convicted six years ago of robbery?" Because that person is a civil servant, she has committed an offence, whereas if she were employed in a legal office downtown she would not have.

Mr. MacGuigan: With respect, Mr. Hollies, I cannot see how this is a disclosure of a record if she gets this from knowledge other than her knowledge in employment. Then how is it disclosure of a record? She is just talking about what she has read in a newspaper? If she can show a court that she got her knowledge from somewhere else and that is what she is disclosing, I see no problem.

[*Interprétation*]

M. MacGuigan: C'est une sorte de divulgation. Je laisserais volontiers aux tribunaux le soin d'en décider, et j'espère qu'on fera une interprétation assez large. Je pense que ce serait une manière d'éviter qu'un policier révèle dans une conversation qu'une telle personne a déjà été condamnée. S'il ne mentionne ni le genre de délit ni le moment où il s'est produit, je pense qu'on peut difficilement affirmer qu'il vient de divulguer la teneur du dossier. Le résultat ne serait pas aussi sérieux que le suggérait l'amendement que j'ai présenté. J'estime que les tribunaux seront maintenant portés à donner une interprétation plus étroite de ce passage de la Loi.

M. Hollies: C'est possible, monsieur MacGuigan. J'essaie de faire en sorte qu'on agisse dans la mesure du possible en faveur du sujet, et le sujet ici étant la personne que le dossier concerne et qui pourrait conclure autrement.

M. MacGuigan: Non, je pense que le sujet serait la personne qui serait accusée du délit, à savoir le policier. Dans ce cas, il est le sujet qui aura été protégé.

M. Hollies: D'accord, mais vous devez protéger l'intérêt de deux personnes.

M. MacGuigan: Oui, c'est vrai.

M. Hollies: La personne dont le dossier a été dévoilé et celle qu'on accuse de cette faute. Je ne vois vraiment pas comment cet amendement se rapporte à l'objection que j'ai soulevée à tort ou à raison; à tort, sans aucun doute, à votre point de vue. Rien n'empêche un fonctionnaire, un greffier, une sténographe qui n'auraient pas été mis au courant par les dossiers officiels, mais simplement par les journaux de répéter à son entourage que telle personne qui réside à tel endroit a été condamnée pour vol six années auparavant. Si cette personne est un fonctionnaire elle a commis une faute, mais si elle est employée dans un bureau privé, elle n'en n'a pas commise.

M. MacGuigan: Je me demande, monsieur Hollies, comment cette personne a divulgué l'existence d'un dossier si elle l'a appris ailleurs que dans l'exécution de ses fonctions. Elle ne fait que répéter ce qu'elle a appris par les journaux. Si elle peut prouver à un tribunal que ces renseignements proviennent d'autres sources, je ne vois pas comment on pourrait l'accuser.

[*Text*]

Mr. Hollies: Mr. MacGuigan, I am perhaps in difficulty because what is now the (a) part is a complete bar against any person disclosing records in the custody of the Government of Canada. Now we are going to go and say beyond that there is a further obligation on public servants and the like and peace officers, not to disclose any record—not just the judicial record that has been called in but no record of a conviction. It is not even limited to a judicial record.

Mr. MacGuigan: No, but it is no record of a conviction in respect to which a pardon has been granted.

Mr. Hollies: Certainly, sir. Again this puts them on notice and, with the greatest of respect, I think you are disclosing a record when you say to somebody, "He was convicted before Provincial Judge Strike five years ago of the offence of robbery." I submit with all the force at my command that this is the disclosure of a record. If it is not then I think the construction is unwarrantedly narrow. Particularly, if I may finish sir, the distinction between no record of a conviction in (b) and no such record which is a judicial record called in, must mean something.

Mr. MacGuigan: Yes.

Mr. Hollies: The mere distinction between them is to my mind placing an absolutely unacceptable burden on the public servant that is not placed on the populous as a whole and I cannot understand that if it does not pertain to judicial records. If it does pertain to judicial records called in, it is not needed.

Mr. MacGuigan: It pertains to any form of records which would be held by the police. It seems to me that these people are in a position of special trust with respect to these records, just as a professional man is in a special position of trust with respect to the confidences of his clients. I must say, Mr. Hollies, that even if the interpretation that you suggest were given to it, this would not disturb me. I would be pleased to have such an interpretation given, but I do not think the section would apply to a situation where a clerk, by reason of knowledge gained elsewhere, other than in the course of her employment, were to reveal it this would be considered to be disclosure of a record. However if she gains it by reason of her employment, certainly she could be convicted of an offence and I submit that she ought to be. This is something which she ought to keep in confidence.

[*Interpretation*]

M. Hollies: Monsieur MacGuigan, je pense qu'il y a ici un problème. Le paragraphe *a*) interdit strictement à toute personne de divulguer des dossiers qui sont sous la garde du gouvernement du Canada. L'amendement va encore plus loin puisqu'il interdit à tout fonctionnaire et à tout mandataire de divulguer aucun dossier, non seulement le casier judiciaire, mais tout renseignement au sujet d'une condamnation. L'amendement ne s'arrête même pas au casier judiciaire.

M. MacGuigan: Non, aucun dossier de condamnation pour laquelle un pardon a été octroyé.

M. Hollies: J'estime qu'il s'agit d'une divulgation de dossier parce qu'une personne dit à une autre qu'un tel a été condamné pour vol cinq années auparavant. Je suis persuadé qu'il s'agit de la divulgation d'un dossier. Si non, j'estime que la portée de l'amendement est loin d'être suffisant. Surtout, lorsqu'il s'agit de la distinction entre le dossier d'une condamnation dont il est question au paragraphe b) et le dossier qui serait un casier judiciaire.

M. MacGuigan: Oui.

M. Hollies: Je pense que cette distinction place le fonctionnaire dans une situation très délicate puisqu'il n'est pas précisé qu'il s'agit du casier judiciaire. Si l'on n'apporte pas une telle précision, l'amendement devient inutile.

M. MacGuigan: Il est question de toutes sortes de dossiers que possèdent les services de police. Il me semble que les policiers ont des responsabilités particulières à l'endroit de ces dossiers comme tout professionnel a des responsabilités à l'égard de ses clients. Je puis vous assurer, monsieur Hollies, que si l'on interprète la Loi comme vous l'avez supposé, cette interprétation serait tout à fait bonne.

Je serais heureux qu'on donne une telle interprétation, mais je ne pense pas que la Loi s'appliquerait si un employé de bureau qui aurait puisé ses renseignements ailleurs qu'à son travail, dévoilait l'existence d'un dossier. Cependant, si cette personne obtient les renseignements à son travail, elle pourrait certainement être accusée d'un délit et je pense qu'elle devrait l'être. Elle aurait divulgué des renseignements qui devaient être tenus secrets.

[*Texte*]

Mr. Hollies: Mr. MacGuigan, though, she could only gain knowledge by reason of her employment, dealing with this hypothetical public servant, if it were a judicial record or a record in the custody of the Government of Canada. All records in the custody of the Government of Canada in respect of this are sealed when a pardon is granted so that she is caught by the prohibition in (a), no person shall disclose any of those records.

Mr. MacGuigan: We are talking about records of convictions in the custody of local police forces.

Mr. Hollies: Once we get into the police force the situation is different. I am not accepting necessarily that that is a good thing but I am pointing out that your (b) as a whole is dealing not only with the police forces but the whole of the Public Service of Canada.

Mr. MacGuigan: I am sorry. In other words your objection is restricted solely to the words, "servant or agent of the Government of Canada."

Mr. Hollies: No, sir, it is not so restricted but I was dealing with that particular portion of my objection only at that junction.

Mr. MacGuigan: All right. Then if you have other objections I will be pleased to hear them but that is the only one you have mentioned to this point.

Mr. Hollies: That is the only one I have mentioned to this point, sir. I was dealing with the difference between "no such record" and "no record of a conviction as it affected the Public Service of Canada." To go on from there, the question is whether a record of a conviction may be disclosed by a peace officer to anybody other than a peace officer as it constitutes an offence if he tells the Crown attorney, "Yes, there is a police record in respect to this man and that record is such and such." I think you would agree with that construction, Mr. MacGuigan, otherwise it would not meet your needs. This information is to be withheld from Crown attorneys until your peace officer has come to the Solicitor General caused a search to be made of our records and has a reply from the Solicitor General that there is no pardon under consideration—no, I beg your pardon—no pardon granted now; the "under consideration" has been deleted. I, for one, find that stating it in those terms makes such argument as I am capable of because I, with little hope of concurrence, submit that on the face of it this is

[*Interprétation*]

M. Hollies: Monsieur MacGuigan, dans l'exécution de ses fonctions, cette personne pourrait prendre connaissance d'un casier judiciaire ou d'un dossier soumis à la garde du gouvernement du Canada. Tous les dossiers qui sont sous la grade du gouvernement sont scellés après qu'un pardon a été octroyé et ainsi cette personne est coupable en vertu du paragraphe (a) qui interdit à toute personne de divulguer l'existence de l'un de ces dossiers.

M. MacGuigan: Nous parlons des dossiers de condamnation fui sont aux mains des services de police locaux.

M. Hollies: La situation est différente s'il s'agit des dossiers des services de police. Ce ne serait probablement pas une bonne action, mais je vous rappelle que le paragraphe b) ne concerne pas seulement les services de police, mais également l'ensemble de la Fonction publique du Canada.

M. MacGuigan: Je regrette. Autrement dit, votre objection porte uniquement sur les mots «fonctionnaire, mandataire du gouvernement du Canada».

M. Hollies: Non, j'était simplement en train de parler de cet aspect de mon objection.

M. MacGuigan: Fort bien. Dans ce cas, si vous avez d'autres objections je serais heureux de les entendre mais jusqu'ici vous n'en avez mentionnée qu'une seule qui portait sur ce sujet.

M. Hollies: Seule cette objection concerne ce point particulier. Je parlais de la différence entre les expressions «aucun dossier de ce genre» et «aucun dossier d'une condamnation qui concernerait la Fonction publique du Canada». Il faut préciser si le dossier d'une condamnation peut être divulgué par un agent de la paix à une personne autre qu'un agent de la paix, si cette personne est un procureur de la Couronne et qu'on lui affirme que telle personne possède un casier judiciaire pour telle et telle raison. J'espère que vous admetteriez que cette situation peut se produire, monsieur MacGuigan, autrement, vos précautions seraient inutiles. Les procureur de la Couronne ne doivent pas connaître ces renseignements avant qu'un agent de la paix ait demandé au Solliciteur général de vérifier si l'on ne pense pas octroyer de pardon. Pour ma part, je pense que si l'on présente la situation de cette façon, on semble imposer de nouvelles responsabilités aux services de police. Je suis loin d'être spécialiste en ce domaine. Le commissaire adjoint voudrait ajouter un mot, surtout si l'on se rap-

[*Text*]

an unreasonable burden to put on police forces. I am not, as will be apparent, expert on police forces. I do not know whether the Assistant Commissioner wishes to add to that or not, particularly having in mind the hiring of civilian employees by the police force, people who are not peace officers.

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: You can think of countless situations where the lawyer wants to know whether a witness opposing his client has a prior record and the police know he has. He has a long record cut off five years ago, perhaps it did not. They have it in their local custody, perhaps giving the most damaging evidence against your client that is untrue and you cannot inquire.

Mr. MacGuigan: The police are put under onus to inquire in that case.

Mr. Hogarth: I do not know that they are. The police will not inquire. This is the trouble. They will just say "Do not know anything", yet they know that the man has a long history involved in crime. Here he is giving evidence against your client and you cannot find out. They are not going to write to see if he has been given a pardon. They are not going to waste their time. It is not in their interest.

The Chairman: Gentlemen, is there any further discussion?

Mr. Hogarth: Yes, this is going to crop up in any number of...

The Chairman: Would you mind addressing the Chair? It would be helpful, Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: All right. Mr. Chairman, this is going to crop up in any number of very, very difficult ways. It is a swinging door and it can act against the interests of justice as well as in furtherance of it.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. Hogarth: So does the present clause.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, yes, as Mr. Hogarth says, so does the present clause. Obviously, when you protect people who are pardoned problems arise in other areas and it is a question, if you like, of conflict of interests and my judgment is that we have to give the widest possible—I sould not say the widest possible protection—but we have to give protection as wide as I am here suggesting. In reference to Mr. Hollies' comment on the administrative burden on the police, I suggest that we impose much more onerous

[*Interpretation*]

pelle que les services de police embauchent des civils, des personnes qui ne sont pas des agents de la paix.

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Il peut se présenter des situations sans nombre où un avocat aimerait savoir si un témoin dont les déclarations sont contre son client, possède un casier judiciaire. Le service de police peut très bien savoir que l'intéressé possèdait ce dissier 5 années auparavant. Peut-être que ce dossier est sous leur garde, peut-être que le témoignage contre votre client n'est pas vrai, et vous ne pouvez faire une enquête.

M. MacGuigan: La force policière a le devoir d'enquêter en pareil cas.

M. Hogarth: Je ne le savais pas. Cependant, le problème est que la police ne fera pas enquête. Elle dira tout simplement qu'elle ne sait rien, même si effectivement elle sait que l'intéressé a déjà été condamné. Voilà que cet homme témoigne contre votre client et que vous ne pouvez rien faire. Les policiers ne prendront la peine de chercher à connaître s'il a obtenu un pardon. Ce n'est pas dans leur intérêt.

Le président: Messieurs, avez-vous d'autres problèmes à soulever?

M. Hogarth: Oui, pareille situation se reproduira...

Le président: Pourriez-vous vous adresser au président, monsieur Hogarth.

M. Hogarth: D'accord. Monsieur le président, cette situation se produira de bien des manières différentes. Dans certains cas, ce sera dans l'intérêt de la justice, dans d'autres cas, ce sera le contraire.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. Hogarth: C'est le cas de cet article.

M. MacGuigan: Monsieur le président, comme l'affirme M. Hogarth c'est le cas pour cet article. Lorsqu'on veut protéger les personnes à qui on aura octroyé un pardon, surgissent d'autres difficultés, des conflits d'intérêt, et je pense que nous devons envisager les mesures de protection les plus larges possible au sens où je l'entends bien entendu. Pour revenir aux propos de M. Hollies au sujet de la responsabilité des services de police, je dirais que tous les jours nous imposons de nouvelles tâches administratives à chaque

[*Texte*]

administrative requirements on corporations across Canada every day of the year in terms of all kinds of federal acts and it does not seem to me that this is a very extreme burden to place on the police forces.

Mr. Hollies: You make the individuals guilty of an offence if they do.

Mr. MacGuigan: It is the same thing with firms which do not file information which they are required to file.

The Chairman: Mr. Blair.

Mr. Blair: Mr. Chairman, we have had the benefits of the comments of one person, our colleague Mr. Hogarth, who has had a lot to do with prosecutions in one district. I think there is good reason for not imposing this burden on people in this position unless we know what the results are going to be. In general, I am of the opinion that we are in the process of enacting a new law. I think we should be modest and admit that it is not likely to work without presenting some problems and I think if a problem occurs in this area Parliament would be much better able to deal with it a few years hence when the dimensions of the problem, if any, became clearer. I, therefore, am of the opinion that it would be premature to consider the very complex amendment Mr. MacGuigan is proposing.

The Chairman: Mr. Murphy.

Mr. Murphy: I would like to hear the Minister or others at the head table comment upon the following. I realize the danger to which you are referring but practically speaking who is going to lay the charge against the one police officer who tells another police officer, or whatever the case may be, in violation of the proposed amendment, or the clerk to which you have made reference, Mr. Hollies, going home and telling her husband this.

Mr. McIlraith: I think the police officers are taken care of. What is of more concern here or another point of concern is the situation of one of the several hundred thousand civil servants who turns up a record in the newspaper in the course of work that some person in a circle of friends had been convicted of a summary conviction offence. Without that civil servant knowing anything at all about a pardon having been granted, that person discloses the record of the conviction to her mother when she goes home, or to her boyfriend, or to her girl friend in the office. That person is made a criminal under this clause and surely that is not intended. I just cannot imagine the Committee doing that.

[*Interprétation*]

organisation au Canada puisque nous passons des lois qui les concernent, et dans ce cas-ci, je ne pense pas que ces tâches soient extrêmement lourdes pour les services de police.

M. Hollies: Vous considérez une personne coupable d'un crime si ils en décident ainsi.

M. MacGuigan: Il en est de même pour les entreprises qui ne fournissent pas les renseignements demandés.

Le président: Monsieur Blair.

M. Blair: Monsieur le président, nous bénéficions de l'avis d'une personne qui s'est beaucoup occupée de poursuites judiciaires, je parle de notre collègue, monsieur Hogarth. Je pense qu'il ne faut pas imposer de tâches supplémentaires sans que nous sachions ce qui en résultera. Je suis d'avis que puisque nous sommes en train de rédiger une nouvelle loi, nous devrions admettre qu'elle ne pourra s'appliquer sans soulever un certain nombre de problèmes, et j'estime que le Parlement sera plus en mesure de régler ce problème d'ici quelques années car les solutions apparaîtront plus clairement à ce moment-là. Je suis donc d'avis qu'il faudra attendre avant d'adopter l'amendement très complexe que nous présente M. MacGuigan.

Le président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: J'aimerais entendre l'opinion du ministre ou de d'autres de ses collaborateurs. Je comprends très bien le genre de dangers que vous voulez prévenir, mais du point de vue pratique, je me demande qui osera accuser un agent de police qui aura fait des révélations à un autre agent, ou toute personne, comme le commis dont vous avez parlé tantôt monsieur Hollies, qui ferait sa révélation à son entourage.

M. McIlraith: Je pense qu'on se préoccupe du sort des policiers. Je pense plutôt à la situation d'un de ces milliers de fonctionnaires qui découvrirait en exécutant son travail qu'un de ses amis a été condamné pour avoir été coupable d'une infraction. Cette personne, ne sachant pas qu'un pardon a été octroyé à l'intéressé, peut dévoiler le contenu de la condamnation à ses parents ou à ses amis. Même s'il ne s'agit pas du but de l'article, cette personne est coupable en vertu de cet article. Je ne pense pas que le Comité puisse permettre qu'une telle situation se produise.

[*Text*]

Mr. Murphy: Mr. McIlraith, if I might continue, what I am getting at is before the person is made a criminal a charge must be laid. I can be made a criminal, too, to an extent if you want, by going on the most northern road in this province and driving at 50 miles an hour at midnight when there is no one around because I am breaking the law but I do not become a criminal until I am charged and convicted. If this girl, one of these civil servants, goes home and tells her mother or her husband, her nother-in-law or her sister, technically she has offended against the provisions of the Act but who is likely to charge her with having committed the offence so that the burden of the law is brought to bear against her?

Mr. McIlraith: In point of fact I think the law would be held to be so ridiculous and unfair that no one would lay a charge.

Mr. Murphy: Except, do you not think sir, in the case where this civil servant disclosed the information to a credit agency or an employer or somebody, went out of his way to make this information known. Then the pardonee, if we could call him that, might become aware of it, become aware of the source and lay the charge. Is that not the type of thing we are trying to stop ?

Mr. McIlraith: You are arguing or suggesting that we should adopt a principle of law that would make many, many, many dozens of persons guilty of an offence and overlook that when you in fact say the remedy is that it is not bad law merely because in point of fact very few charges will be laid for a breach of that law.

Mr. Murphy: What I was trying to get at, Mr. McIlraith, was the net may be spread wide, but it may have to be spread wide in order to protect against the very situation we want to cover, that is, the civil servant or employee of the Crown, whatever you want to call the individual...

Mr. McIlraith: The innocent employee of the Crown.

Mr. Murphy: I am thinking of the one who deliberately discloses this information to an employer or to some other individual for the purpose of interfering with the way of life of the person who has obtained the pardon.

Mr. McIlraith: I suggest if you are thinking of the one who has done it on purpose, then you should approach the legislation from that point of view and say so. In other words, you are now when you suggest importing some *mens rea*.

[*Interpretation*]

M. Murphy: Monsieur McIlraith, on doit porter une accusation avant de déclarer qu'une personne est coupable. Ainsi je peux très bien rouler à 50 milles à l'heure, aux environs de minuit, et enfreindre ainsi une loi qui interdit cette vitesse, mais je ne commets pas une infraction avant d'avoir été accusé et condamné. Si cette personne dont vous parlez, cet employé de bureau, fait des révélations à sa mère ou à son mari ou à un autre membre de sa famille, elle a enfreint les dispositions de la Loi, mais qui portera une accusation contre elle parce qu'elle aura agi ainsi?

M. McIlraith: Je pense que la loi apparaîtra tellement ridicule et injuste que personne n'osera porter une accusation.

M. Murphy: Sauf si cette personne fournit des renseignements à une société de crédit ou à un employeur et en pareil cas, elle ne devrait pas fournir ces renseignements. Ainsi celui auquel on aura octroyé un pardon pourrait être mis au courant de ces révélations et déposer une plainte. N'est-ce pas là le genre de situation que nous voulons éviter?

M. McIlraith: Je pense que vous êtes en train de suggérer qu'on adopte une mesure législative qui ferait que des dizaines de personnes pourraient être déclarées coupables, et vous semblez affirmer que cette loi ne serait pas trop mauvaise parce que effectivement, il y aurait très peu de personnes qui seraient accusées.

M. Murphy: Ce à quoi je veux en venir, monsieur McIlraith, est que la loi s'applique à toutes les situations afin de protéger le fonctionnaire ou l'employé de la Couronne ou toute autre personne du genre.

M. McIlraith: L'employé qui serait innocent.

M. Murphy: Je pense au cas d'une personne qui délibérément, transmettrait des informations à un employeur ou à une autre personne dans le but de nuire à un ex-détenu qui aurait obtenu un pardon.

M. McIlraith: En pareil cas, s'il s'agit d'une action délibérée, le texte de la loi devrait être plus précis. Autrement dit, lorsque vous suggérez une telle chose, il est question d'intention délictueuse.

[*Texte*]

Mr. Murphy: *Mens rea.*

Mr. McIlraith: If that is what you have in mind by this clause with great deference this drafting does not do it.

Mr. Murphy: No, I agree with you.

Mr. McIlraith: You have to approach it directly.

Mr. Murphy: I agree with you on that, but let me put this question then. What would your attitude be, sir, and the attitude of the Department if a degree of *mens rea* were brought into this proposal?

Mr. McIlraith: I would like Mr. Hollies to answer that point.

Mr. Hollies: Mr. Murphy, you have touched on another aspect which, to my mind, has not been dealt with and one that concerns me very greatly. If this were to go through, you sinply could not import *mens rea* to anybody but a peace officer because I cannot conceive of the Department having to answer inquiries from people.

Mr. MacGuigan's amendment proposes that unless you make sure no pardon has been granted, the disclosure of this record when the pardon actually has been granted, is an offence and the only way you can protect yourself is to find out whether pardon has been granted, but the Department simply cannot be put in the position of answering queries from public servants upon whom the impact of this falls as to whether a pardon has been granted because it would be quite wrong for the person. You are suspicious of your next door neighbour, so you take the simple device of writing the Solicitor General and saying, "Has this person even been granted a pardon for the offence of such and such?" We cannot deal with inquiries like that. We say you have no entitlement to know one way or the other and this letter does not constitute any suggestion that the person has, in fact, been convicted of the offence.

Therefore, *mens rea* would have to be completely lacking if this is to be an offence. Any disclosure of a record, not ajudicial record, not a record called in into the custody of the public, becomes an offence under the (b) part of this amendment.

The Chairman: Mr. Hogarth and then Mr. McCleave.

Mr. Hogarth: This will crop up continually in the administration of justice within a province. The Attorney General is not included and the staff of the Attorney General is not

[*Interprétation*]

M. Murphy: Oui.

M. McIlraith: Si vous visez ce but en voulant faire adopter le présent article, le texte ne s'y prête pas.

M. Murphy: Non, je suis de votre avis.

M. McIlraith: Il vous faut procéder directement.

M. Murphy: D'accord, mais je voudrais connaître l'attitude de votre ministère et la vôtre, s'il était question d'une manière quelconque d'intention délictueuse dans cette proposition?

M. McIlraith: Je laisserais volontiers le soin de répondre à M. Hollies.

M. Hollies: Monsieur Murphy, vous avez touché à un autre aspect de la question qu'on a négligé et qui nous préoccupe vraiment. Si l'amendement est accepté, vous ne pourriez pas introduire d'intention délictueuse à moins qu'il s'agisse d'un agent de la paix parce que on ne conçoit pas que le ministère soit tenu de répondre aux questions des particuliers.

Selon l'amendement proposé par M. MacGuigan, la divulgation d'un dossier est considérée comme un délit lorsque le pardon a été réellement octroyé, à moins d'être sûr que le pardon ne l'a pas été, et la seule façon de vous protéger, serait de découvrir si le pardon a été octroyé, mais le ministère ne peut être tenu de répondre aux demandes des fonctionnaires lorsqu'il s'agirait de causer du tort à l'intéressé. Si vous entretenez des soupçons à l'endroit de votre voisin, vous pourriez simplement communiquer avec le Solliciteur général et lui demander si telle personne a déjà bénéficié d'un pardon après avoir commis tel et tel délit. Il est impossible de fournir une réponse en pareil cas. Vous n'avez aucun droit à recevoir ce renseignement et votre demande ne suggère même pas que la personne aurait effectivement été condamnée.

Dans ce cas, l'intention délictueuse ferait complètement défaut s'il s'agit d'un délit. Toute divulgation d'un dossier, non seulement d'un casier judiciaire, constitue une infraction en vertu du paragraphe (b) de l'amendement.

Le président: Monsieur Hogarth, suivi de M. McCleave.

M. Hogarth: Une telle situation se produira souvent dans l'administration de la justice dans une province. L'amendement ne mentionne ni les procureurs généraux ni les

[*Text*]

included. It would appear to me it would be an absolute impossibility to administer justice within a province unless those engaged in the administration of justice have free access to all the information that might be of necessity. I cannot see why Dr. MacGuigan has limited the disclosure to any person other than peace officers. To my mind, that is rediculous. Surely, as I said earlier, the Attorney General of a province should be entitled to know if any peace officer is entitled to know. Those engaged in the administration of justice should be entitled to know. I sympathize with the object, but I doubt very much if it can possibly be practically implemented.

The Chairman: Mr. MacGuigan, then, perhaps we should come to some decision.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, as the Solicitor General said a few moments ago, it was not the intention of this amendment to render criminal civil servants in the situations he was speaking of. With that in mind, I would insert an additional word in my amendment, the word "official". It then would read at the beginning, "No official record of a conviction". This would make it clear that the record we are speaking of is a record which the person had gained in terms of his or her position at work and this is what I am submitting should not be allowed to be disclosed. If the person learns this information from other sources, then, of course, it is very difficult to prevent such a person from spreading it around.

The Chairman: The word "official" would come in (b) just before the word "record"?

Mr. MacGuigan: Yes, just before "record", "no official record".

With respect to Mr. Hogarth's comments, I suppose we could go on amending this indefinitely. I have no objection to including the Attorney General as someone who should know, but it seems to me he can very easily get permission from the Solicitor General, so I see no particular problem in that. Under the present section as proposed by the Minister, he is certainly not one of those to whom information will automatically be given. There is a special need for transferring this information among peace officers, but it does not normally involve the Attorney General in that type of police enforcement process.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, with respect, a great many of the major prosecutions in our

[*Interpretation*]

employés du Bureau du procureur. Il me semble absolument impossible d'appliquer la justice dans une province à moins que les responsables aient le libre accès à tous les renseignements qui leur seraient nécessaires. Je ne comprends pas pourquoi M. MacGuigan a restreint la divulgation à toute personne autre que les agents de la paix. C'est complètement ridicule. Comme je l'ai déjà dit, le procureur général d'une province devrait avoir le droit de savoir ce que sait tout agent de la paix. Les responsables de l'administration de la justice devraient avoir le droit de savoir. J'ai beaucoup de respect pour les intentions qui sont exprimées, mais je doute qu'elles puissent s'appliquer dans la réalité.

Le président: Je pense qu'il faudra prendre une décision, monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Monsieur le président, comme le Solliciteur général l'a dit il y a quelques instants, cet amendement n'a pas pour but de faire des criminels des fonctionnaires dans certaines circonstances. Pour éviter de telles situations, je devrais peut-être ajouter un mot à mon amendement, le mot «officiel». La phrase se lirait comme suit: «Aucun dossier officiel d'une condamnation». Tout le monde saurait alors qu'il est question d'un dossier dont la personne a pris connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qu'il ne devrait pas être divulgué. Si la personne apprend ces renseignements d'autres sources, dans ce cas, il est très difficile de l'empêcher de les communiquer à d'autres personnes.

Le président: Le mot «officiel» figurerait au paragraphe (b) avant le mot «dossier».

M. MacGuigan: Oui, avant le mot «dossier», et la phrase se lirait comme suit: «aucun dossier officiel.»

Pour revenir aux propos de M. Hogarth, je suppose qu'on pourrait modifier indéfiniment cet amendement. Je ne m'oppose pas à ce qu'on mentionne le cas des procureurs généraux, mais je pense qu'ils peuvent facilement obtenir la permission du Solliciteur général, et je ne pense pas qu'il y ait des difficultés. Selon la proposition du ministre, le procureur général ne sera pas automatiquement informé. Il faut dans certains cas que des renseignements soient transmis entre les divers corps de police, mais normalement, le procureur général ne doit pas intervenir dans ce genre de processus.

M. Hogarth: Monsieur le président, je me permets d'affirmer que la grande majorité des

[*Texte*]

province are instigated and conducted from the Attorney General's office.

Mr. MacGuigan: The prosecutions, yes, but we are talking about investigations.

Mr. Hogarth: Yes, investigations, for instance, the fraud detail of the Royal Canadian Mounted Police, as was mentioned in Estimates earlier, is conducted at the level of the Attorney General's office in British Columbia. It is not conducted at the local police level, but the person who has to get the permission is not the Attorney General. The person who has to get the permission is the person at the lower level who wants to detail to the Attorney General the information he has about a particular person from the local police records and this has to be transmitted, as the Assistant Commissioner suggested, rapidly. They cannot wait to get the permission of the Solicitor General. Anybody engaged in the administration of justice is certainly entitled to know this without the necessity of searching the records of the Department, surely.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I am quite agreeable to having anyone in the investigative process be aware of this and if Mr. Hogarth wants to suggest any further phrase which would bring such people into this, that is quite agreeable to me.

Mr. Hogarth: I would like to, but unfortunately I think the classification of persons who might have to know is so broad that it will lead you into an endless field. There is just no way you can restrict it and still have the proper administration of justice within a province.

The Chairman: Gentlemen, we have an amendment before the Committee. Perhaps you could reread it or we could dispense with that. It is up the Committee, as long as we know what we are voting on. Would you like to have it reread? Dispense? Does everybody know what they are...

Mr. Street: Mr. Chairman, it just occurred to me—I am making this observation in the hope it may be helpful to the Committee—and I am a little bit concerned with all these ramifications about not disclosing records. In the first place, all records, even today, are supposed to be and are kept secret, but if we get into too many of these qualifications where it is all right to disclose a record if he has not received a pardon, under certain circumstances it may be all right. However, we do not tell anybody whether a person has a pardon or has not received a pardon and

[*Interprétation*]

poursuites qui ont été intentées dans notre province le sont par le Bureau du procureur général.

M. MacGuigan: Les poursuites, d'accord, mais nous parlons des enquêtes.

M. Hogarth: Oui, des enquêtes, ainsi la question des fraudes concernant la Gendarmerie royale est étudiée par le Bureau du procureur général en Colombie-Britannique. L'enquête n'est pas laissée aux soins de la police locale, mais le procureur général n'est pas celui qui doit demander la permission. C'est plutôt, celui qui, au niveau inférieur, désire transmettre au procureur général les renseignements qu'il possède au sujet d'une personne, renseignements qu'il a puisés dans les dossiers de la police locale. On ne peut attendre la permission du solliciteur général. Les responsables de l'administration de la justice ont sûrement le droit de connaître ces renseignements sans avoir à consulter le dossier du ministère.

M. MacGuigan: Monsieur le président, je suis très heureux qu'il y ait un responsable de l'enquête qui soit au courant de cette mesure, et si M. Hogarth désire ajouter une autre phrase qui concernerait cette personne, je suis tout à fait disposé à l'accepter.

M. Hogarth: Je serais heureux de le faire, mais malheureusement, il y a tellement de personnes qui pourraient être concernées qu'il serait difficile de préciser quoi que ce soit. Apporter une restriction quelconque nuirait à l'administration de la justice dans une province.

Le président: Messieurs, le temps est venu de décider de l'amendement. Peut-être qu'il n'est pas nécessaire de le lire à nouveau. L'essentiel est de savoir quoi nous allons décider. Voulez-vous que je relise l'amendement? Non? Est-ce que chacun sait très bien...

M. Street: Monsieur le président, je viens tout juste de penser à une observation que je vous communique dans l'espoir qu'elle sera utile au Comité. Je m'inquiète beaucoup de tous ces détails concernant la non-divulgation des dossiers. D'abord, tous les dossiers sont censés être gardés secrets, et si nous essayons de déterminer que dans certains cas, tel dossier peut être divulgué, ce sera sans doute utile dans une certaine circonstance, notamment si l'intéressé n'a pas obtenu de pardon. Cependant, à moins que nous soyons tenus de le faire, il n'est pas nécessaire de dire à tout

[*Text*]

either way, if we were obliged to, we would be doing some harm because if we tell anybody that a certain person has a pardon, then, in effect, we are telling him that person was convicted of an offence. If we say no, he has not received a pardon, then it means he has a conviction and he has not received a pardon for it. So, as far as we are concerned, we do not reveal this information to anybody and I am a little worried about all these qualifications creeping in here because we may be obliged to. It would do more harm than good if we were obliged to give this information to anyone other than a police officer.

The Chairman: Gentlemen, are you ready for the question?

Amendment negatived.

Clause 6 agreed to.

The Chairman: Gentlemen, we may be getting fairly close to home. I do not think the other amendments are too controversial. We will turn to the next amendment which is the amendment after the heading General on page 4. It is number 6.

Mr. MacGuigan: I move:

That Bill C-5, An Act to provide for the relief of persons who have been convicted of offences and have subsequently rehabilitated themselves, be amended as follows:

(a) by adding, immediately after the heading "General" on page 4, the following clause:

"8. No application form for or relating to

(a) employment in any department as defined in section 2 of the Financial Administration Act,

(b) employment by any Crown corporation as defined in Part VIII of the Financial Administration Act,

(c) enrolment in the Canadian Forces, or

(d) employment upon or in connection with the operation of any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada,

shall contain any question that by its terms requires the applicant to disclose a conviction in respect of which he has been granted a pardon that has not been revoked."

[*Interpretation*]

le monde qu'une telle personne a reçu ou n'a pas reçu de pardon parce que si nous dévoilons qu'on a octroyé un pardon à une telle personne, nous disons en même temps que cette personne a été déclarée coupable d'un délit. Par contre, si nous affirmons qu'elle n'a pas reçu de pardon, nous sous-entendons qu'il y a eu condamnation et qu'aucun pardon n'a été octroyé. Il n'est donc pas nécessaire de révéler tous ces renseignements, et tous ces détails que nous essayons de définir avec précision me préoccupent quelque peu parce que nous serons tenus d'agir. Je pense qu'il en résultera plus de mal que de bien si nous sommes tenus de fournir des renseignements à des personnes autres que les agents de police.

Le président: Messieurs, êtes-vous prêts à mettre la question aux voix?

L'amendement est rejeté.

L'article 6 est adopté.

Le président: Messieurs, nous approchons du terme de nos discussions. Je ne pense pas que les autres amendements suscitent beaucoup de controverses. Je passe donc au prochain amendement qui doit s'insérer après la rubrique générale à la page 4. C'est l'amendement nº 6.

M. MacGuigan: Je propose:

Que le bill C-5, Loi relative au relèvement des personnes déclarées coupables d'infractions et qui se sont amendées par la suite, soit modifié comme suit:

a) par l'insertion, immédiatement après la rubrique «Dispositions générales», à la page 4, de l'article suivant:

«8. Aucune formule de demande

a) d'emploi dans un ministère ou département, tels que les définit l'article 2 de la Loi sur l'administration financière,

b) d'emploi dans une corporation de la Couronne, telle que la définit la Partie VIII de la Loi sur l'administration financière,

c) d'enrôlement dans les Forces canadiennes, ou

d) d'emploi pour ou relativement à l'exploitation d'un ouvrage, d'une entreprise ou d'une affaire qui relève de l'autorité législative du Parlement du Canada,

ou y relative, ne doit contenir de question qui, par sa teneur, oblige le requérant à révéler une condamnation à l'égard de laquelle a été accordé un pardon qui n'a pas été révoqué.»

[*Texte*]

(b) by numbering the present clause 8 as clause 9, and

(c) by striking out line 35 on page 4 and substituting the following:

"sections 6 and 8 apply in respect of any pardon".

The Chairman: There is just a minor point here, I believe. Mr. Hollies.

Mr. Hollies: Mr. Chairman do you want to have the mover explain this?

The Chairman: No, I do not think so.

Mr. Hollies: I think this amendment in effect was generally agreed to so far as (a) (b) and (c) of the proposed application form is concerned. However, the draft now has incorporated in it the application form relating to employment upon or in connection with the operation of any work, undertaking or business that is within the legislative authority of the Parliament of Canada. That wording is parallel to that used in the Canada Labour (Standards) Code and the Canada Labour (Safety) Code. It is pointed out, again by the Department of Justice, and I subscribe to their view, that enforcement would be a very difficult thing indeed. In conversation the point has been raised that those who contract with the government would be subject within the ambit of (d) of this clause notwithstanding you may have four or five different contracts, one of which is within the government.

I do think that this extends the ambit much further than probably was intended. What the sponsor of the amendment had in mind, if I recollect correctly, were such things as employment on the Canadian Pacific Railway, anything to do with inter-provincial works and the like, and I am wondering really whether this is not far too broad as it stands now.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, if Mr. Hollies is suggesting any words of amendment I am certainly prepared to consider them. I do not think in practice this is going to raise much of a problem because most of the people undoubtedly will be already employed by the corporation and the court certainly could not say that employment which has taken place previous to that time would be covered. I suppose it would be only the employment that took place for that particular job which would be relevant. So if Mr. Hollies has any words to suggest, certainly I am prepared to consider them.

[*Interprétation*]

b) par le renumérotage de l'article 8 actuel du bill qui devient l'article 9; et

c) par le retranchement des lignes 35 et 36, à la page 4, et leur remplacement par ce qui suit:

«verneur général du Canada, sauf que les articles 6 et 8 s'appliquent à l'égard de tout pardon»

Le président: Je pense qu'il s'agit d'un amendement mineur, monsieur Hollies.

M. Hollies: Monsieur le président, voulez-vous que je fournisse d'autres détails?

Le président: Non, je ne le crois pas.

M. Hollies: Nous avons accepté cet amendement en ce qui concerne les paragraphes (*a*) *b*) et *c*) de la formule de demandes d'emploi en question. Cependant, la rédaction incorpore la formule de demande de la Couronne, à l'exploitation d'un travail, d'une entreprise ou d'une affaire qui relève de l'autorité législative du Parlement. Ce libellé ressemble à celui quon a utilisé dans le Code canadien de travail (normes) et le Code canadien de travail (sécurité). Je suis parfaitement d'accord avec cet argument du ministère de la Justice, selon lequel la mise en application sera très difficile. Au cours de la discussion, on a dit que ceux qui passent un contrat avec le gouvernement doivent être soumis à l'application du paragraphe *d*) de l'article, même s'ils ont quatre ou cinq contrats différents dont l'un seulement est passé avec le gouvernement.

Je pense que ce point de vue à pour effet d'élargir la portée de cette mesure. Si je me souviens bien, celui qui a proposé cet amendement pensait surtout aux emplois surtout du Canadien Pacifique ou autres emplois de nature commerciale et je me demande vraiment si nous n'allons pas trop loin.

M. MacGuigan: Monsieur le président, je suis prêt à considérer tout amendment que M. Hollies voudrait suggérer. Je ne pense pas que cette mesure soulèvera beaucoup de difficultés parce que la plupart gens seraient déjà employés par la société et le tribunal ne pourrait certainement pas tenir compte des emplois qui étaient occupés auparavant. A mon avis, seuls serait concernés les emplois précédents à ce poste. Aussi je suis prêt à étudier toutes nouvelles suggestions quant à la rédaction que voudrait présenter M. Hollies.

[*Text*]

Mr. Hollies: I think, Mr. Chairman, my criticism was entirely destructive and not constructive. Those who tender for contract, for example, with the government would probably be caught here, but I am in a sense repeating my previous observations.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I do not think this is a serious objection. I understand the Solicitor General himself does not consider it a serious objection and I do not think that I need to make any extended remarks on it.

The Chairman: Mr. Murphy.

Mr. Murphy: Surely, our aim here is to try to impress upon as many employers in the country as possible that they should not be asking this question about convictions that have been pardoned, and the wider we can spread this net, the better. I think you would be surprised how easy it will be to enforce because anybody with a pardon will know about the provisions of this proposed Act and as soon as he is presented with a job application form which has this insidious question in it, he is going to bring it to the attention of the authorities in a hell of a hurry, I would think. I do not think you are faced with an enforcement problem here at all, and the wider we can spread this net, the better, as far as I am concerned.

Mr. Hogarth: We previously considered whether we could enter into the provincial domain. This might well lead us there. For instance, if the ABC contracting company has one Crown contract and maybe six or seven private contracts, it appears to me that it is going to have to change its forms.

Mr. Murphy: That is great.

Mr. Hogarth: Yes, it may be, but to what extent can we invade their prerogative to ask if they wish? I am not asking it from a moral or ethical point of view; I am asking it from a legal point of view. To what extent can we force them, because if they have one Crown contract they have to change their whole hiring policy.

Mr. Murphy: If we do that, I think it is wonderful.

Mr. Hogarth: I do not think we can, though.

Mr. Murphy: We are only legislating here, as I understand it, within the federal jurisdiction.

[*Interpretation*]

M. Hollies: J'ai l'impression monsieur le président, que mes observations avaient un caractère destructif sans aucun aspect constructif. Même si je répète ce que j'ai dit, ceux qui font une demande de contrat avec le gouvernement seraient probablement pris par cette mesure.

M. MacGuigan: Monsieur le président, je ne pense pas que cette objection soit très sérieuse. Le Solliciteur général est d'ailleurs de cet avis, et je ne m'étendrai pas davantage sur ce sujet.

Le président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: Nous avons l'intention d'essayer de convaincre le plus grand nombre possible d'employeurs de ce pays de ne pas poser de questions au sujet des délits pour lesquels une personne a obtenu un pardon et plus nous en convaincrons, mieux ce sera. Vous seriez surpris de constater à quel point la mise en application de cette politique sera facile. En effet, toute personne qui a fait l'objet d'un pardon sera mis au courant des termes de la loi que nous étudions et, si on lui présente une demande d'emploi qui contient une de ces questions insidieuses, il s'empressera certainement de la porter à l'attention des autorités. Je ne crois pas que nous ayons des difficultés lors de sa mise en application.

M. Hogarth: Nous avons déjà étudié si nous pourrions intervenir dans le domaine provincial, car cet article risque de nous y amener. Par exemple, dans le cas d'une société qui a un contrat avec la Couronne et peut-être 6 ou 7 contrats privés, il me semble qu'elle devra modifier ses formules.

M. Murphy: C'est magnifique.

M. Hogarth: Peut-être, mais je me demande dans quelles mesures nous pouvons intervenir dans leur prérogative de poser les questions qu'elle désire? Je ne pose pas cette question au point de vue moral, mais du point de vue légal. En quelle mesure pouvons-nous les obliger, parce qu'elles ont un contrat avec la Couronne, a modifié toute leur politique d'emploi?

M. Murphy: Si nous pouvions le faire, ce serait merveilleux.

M. Hogarth: Cependant, je ne crois que nous puissions y arriver.

M. Murphy: Nous ne faisons qu'appliquer des mesures législatives qui relèvent de la compétence fédérale.

[*Texte*]

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, the courts would decide this issue. If there was an issue of that kind which arose, it surely would be judicially decided. If we were going beyond our constitutional power, surely the courts would say that to that extent this section was inoperative.

Mr. Hogarth: Of course, they can always ask personally, anyhow. That is the fallacy of it. They can ask him personnaly but they cannot ask him by a written form.

Mr. MacGuigan: True.

The Chairman: The amendment I have before me is the one which reads by adding immediately after the heading General on page 4 the following Clause. It is amendment number 6.

At the moment we do not have a quorum. I think shortly we will have. If there is no further discussion on this one, we can come back to it as soon as we get quorum. Here is another amendment I have:

No person or firm that furnishes information—It comes after page 4.

That is withdrawn? That is good.

The last amendment we have, then, is amendment number 5. It is a new Clause 9.

I think we will have to revamp our numbering here.

Mr. McIlraith: May I suggest, Mr. Chairman, that you could put this amendment number 5. I am sure I see a quorum and we are agreeable to it. It may have to be renumbered.

The Chairman: This leaves us only, as I understand it—I cannot even believe it—with Clause 2, with which we agree in substance.

Gentlemen, all in favour of amendment number 6 moved by Mr. MacGuigan? So that there is no confusion, the amendment is:

That Bill C-5, and Act to provide for the relief of persons who have been convicted of offences and have subsequently rehabilitated themselves, be amended as follows:

(a) by adding, immediately after the heading, General, on page 4 the following clause:

[*Interprétation*]

M. MacGuigan: Monsieur le président, les tribunaux en décideront. Si un cas de ce genre se présentait, ce serait aux autorités judiciaires de prendre la décision. Il ne fait aucun doute que les tribunaux trouveraient cet article inefficace si nous dépassions les limites des pouvoirs relatifs à la constitution.

M. Hogarth: De toute façon, ils peuvent toujours poser les questions à l'intéressé en personne et voilà où se trouve le problème. Nous interdisons aux employeurs de poser ce genre de questions par écrit, mais nous lui laissons toute latitude voulue de le faire par oral.

M. MacGuigan: C'est juste.

Le président: L'amendement que j'ai sous les yeux est celui qui se lit comme suit: en insérant, immédiatement après de la rubrique «disposition générale», à la page 4, de l'article suivant. Il s'agit de l'amendement n° 6.

Nous ne sommes pas en nombre en ce moment, mais je pense que nous le serons bientôt. Si vous n'avez pas d'autres commentaires à ajouter au sujet de cet amendement, nous y reviendrons dès que le quorum sera atteint. D'autre part, j'ai un autre amendement:

Aucune personne ou entreprise qui fournit des renseignements . . . il se trouve après la page 4.

Il est retiré? Bien.

Le dernier amendement que nous avons est l'amendement n° 5. Il s'agit d'un nouvel article 9. J'ai l'impression que nous allons être obligés de modifier notre numérotage.

M. McIlraith: Permettez-moi, monsieur le président, de suggérer que vous mettiez l'amendement n° 5 aux voix. Je suis sûr que nous avons le quorum, et nous sommes tous d'accord pour l'accepter. Il faudra peut-être le renuméroter.

Le président: A mon grand étonnement, il ne nous reste donc plus que l'article 2 sur lequel nous sommes tous d'accord en principe.

Messieurs, êtes-vous en faveur de l'amendement n° 6 présenté par M. MacGuigan? Afin qu'il n'y ait pas de confusion possible, en voici les termes:

Que le bill C-5, loi relative au relèvement des personnes déclarées coupables d'infractions et qui se sont amendées par la suite, soit modifié comme suit:

a) En insérant, immédiatement après la rubrique, «disposition générale», à la page 4 de l'article suivant:

[*Text*]

GENERAL

8. No application form...

Amendment agreed to.

The Chairman: The only other clause which has not carried is Clause 2. I have talked to Mr. Hollies...

Mr. MacGuigan: What about Clause 9?

The Chairman: Clause 9 was agreed to.

Shall Clause 8 as amended carry?

Clause 8 as amended agreed to.

The Chairman: The only one left is Clause 2, which is one pertaining to summary and indictable offences. We agreed in substance that it would be two years. If the Committee will permit it, what we could do is to put the amendment and leave it up to the Department of Justice to perfect the actual minor drafting which results from the change in it to two years and a couple of other minor points that Mr. Hollies brought up. That is Clause 4 I am talking about.

Mr. MacGuigan: Yes, subject to the approval of the Chairman after the drafting, I should think.

The Chairman: And the amendment again is that Bill C-5 be amended by striking out lines 17 to 38 on page 2 thereof and substituting the following...

An hon. Member: Dispense.

The Chairman: Dispense? All in favour?

Amendment agreed to, subject to redrafting by the Department of Justice and approval by the Chairman.

Clause 1 agreed to.

Title agreed to.

Bill C-5 agreed to.

The Chairman: Shall I report the bill?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Shall the Committee order a reprint of Bill C-5 as amended for distribution to members of Parliament?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thank you very much, gentlemen.

[*Interpretation*]

«DISPOSITIONS GÉNÉRALES.

8. Aucune formule de demande...»

L'amendement est adopté.

Le président: Le seul article que nous n'avons pas encore adopté est l'article 2. J'ai parlé à M. Hollies...

M. MacGuigan: Et l'article 9?

Le président: Nous avons également adopté l'article 9.

L'article 8 modifié est-il adopté?

L'article 8 modifié est adopté.

Le président: Le seul qui nous reste est l'article 2 qui traite des délits punissables. Nous étions d'accord pour 2 ans. Si les députés sont d'accord, nous pourrions déposer l'amendement et demander au ministère de la Justice de parfaire la rédaction du texte en tenant compte de quelques changements mineurs que M. Hollies a apportés ainsi que de cette question de 2 ans. Il s'agit de l'article 4.

M. MacGuigan: Oui, à condition que la nouvelle rédaction soit soumise à l'approbation du président.

Le président: Voici l'amendement de nouveau: Que le bill C-5 soit modifié par le retranchement des lignes 19 à 36 de la page 2 et le remplacement par ce qui suit:

Une voix: On vous dispense de continuer.

Le président: Tout le monde est d'accord?

L'amendement est adopté à condition que le ministère de la Justice établisse une nouvelle rédaction et la soumette au président.

L'article 1 est adopté.

Le titre est adopté.

Le bill C-5 est adopté.

Le président: Faut-il que je fasse un rapport sur le bill?

Des voix: D'accord.

Le président: Le comité demande-t-il que l'on réimprime le bill C-5 modifié et qu'on le distribue aux députés?

Des voix: D'accord.

Le président: Messieurs, je vous remercie.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

Government
Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE

HOUSE OF COMMONS

Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET TÉMOIGNAGES

LIBRARY
JUN 26 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

No. 26

THURSDAY, MAY 7, 1970

LE JEUDI 7 MAI 1970

Respecting

BILL C-192,

An Act respecting the Federal Court of Canada.

Concernant le

BILL C-192,

Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

Appearing

Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Hon. John N. Turner

Comparaît

Ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

WITNESS—TÉMOIN

(See Minutes of Proceedings)

(Voir Procès-verbal)

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*
Vice-Chairman M. Paul M. Gervais *Vice-président*

and Messrs. et MM.

Alexander,
Blair,
Brewin,
[1] Cantin,
Chappell,
Deakon,
Fortin,
Gibson,
Gilbert,
Hogarth,
MacEwan,
MacGuigan,
[2] Marceau,
McCleave,
McQuaid,
Schumacher,
[3] Sullivan,
Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie
Clerk of the Committee.

Pursuant to S.O. 65 (4) (b)—

[1] Replaced Mr. Forget on May 7, 1970.

[2] Replaced Mr. Murphy on May 7, 1970.

[3] Replaced Mr. Stafford on May 1, 1970.

Conformément à l'article 65 (4) b) du Règlement—

[1] Remplace M. Forget le 7 mai 1970.

[2] Remplace M. Murphy le 7 mai 1970.

[3] Remplace M. Stafford le 1er mai 1970.

ORDER OF REFERENCE

WEDNESDAY, March 25, 1970.

Ordered,—That Bill C-192, An Act respecting the Federal Court of Canada, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

ATTEST:

ORDRE DE RENVOI

Le MERCREDI 25 mars 1970

Il est ordonné,—Que le Bill C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada, soit déféré au comité permanent de la justice et des questions juridiques.

ATTESTÉ:

Le Greffier de la Chambre des communes
ALISTAIR FRASER
The Clerk of the House of Commons

21978—1½

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, May 7, 1970
(38)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 11.10 a.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Blair, Brewin, Cantin, Deakon, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McCleave, Schumacher, Sullivan, Tolmie—(14).

Appearing: The Honourable John N. Turner, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witness: Mr. D. S. Maxwell, Q.C., Deputy Minister and Deputy Attorney General, Department of Justice.

The Chairman referred to the proposed visits by the Committee to certain penitentiaries in British Columbia during the week of June 1, 1970.

The Clerk of the Committee read the Order of Reference of Wednesday, March 25, 1970 and the Committee proceeded to the consideration of Bill C-192, an Act respecting the Federal Court of Canada.

The Chairman introduced the Minister who, in turn, introduced officials of his Department.

The Minister made a statement regarding the purposes of Bill C-192.

The Minister was examined. He was assisted in answering questions by Mr. Maxwell.

The procedure to be followed by the Committee in considering Bill C-192 was discussed. The Chairman indicated that the question of witnesses would be examined by the Subcommittee on Agenda and Procedure.

At 1.02 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 7 mai 1970
(38)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit ce matin à 11h 10. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Blair, Brewin, Cantin, Deakon, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McCleave, Schumacher, Sullivan, Tolmie—(14).

Comparaît: L'honorable John N. Turner, ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

Témoin: M. D. S. Maxwell, C.R., sous-ministre et procureur général adjoint, ministère de la Justice.

Le président mentionne les visites que le Comité se propose de faire à certains pénitenciers de la Colombie-Britannique au cours de la semaine du 1er juin 1970.

Le greffier du Comité lit l'Ordre de renvoi du mercredi 25 mars 1970 et le Comité procède à l'étude du Bill C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

Le président présente le ministre qui, à son tour, présente les fonctionnaires de son ministère.

Le ministre fait une déclaration concernant les buts du Bill C-192, et il répond, aidé de M. Maxwell, aux questions des députés.

La procédure que doit suivre le Comité dans l'étude du Bill C-192 fait l'objet de discussions. Le président déclare que le sous-comité du programme et de la procédure étudiera la question des témoins.

A 1h 02, de l'après-midi, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Texte*]

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, May 7, 1970

• 1108

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum to hear the Minister.

First I would like to get some indication of the number of members who will be going on this planned trip to British Columbia to visit the penitentiaries. The proposal now is to go on Monday, June 1 and come back on the Thursday. Could I have some indication of the number of members that will be going?

I now will ask the Clerk to read the order of reference.

The Clerk of the Committee: Wednesday, March 25, 1970. Ordered:

> That Bill C-192, An Act respecting the Federal Court of Canada, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

The Chairman: We have before the Committee this morning the Minister of Justice and his officials. Would you like to make a statement, Mr. Minister?

Hon. John Turner (Minister of Justice): Mr. Chairman, I have with me the Deputy Minister, Mr. Donald Maxwell, whom you all know, and Associate Deputy Minister, Donald Thorson, whom you all know.

I also have with me John Mahoney, a well reputed lawyer and advocate and a proctor in marine law, who has been retained by the Department of Justice and by the Department of Transport to work out a completely new marine maritime code over the next three or four years. Mr. Mahoney was very helpful to us in conjunction with the maritime law section of the Canadian Bar Association in preparing the draft of this Bill affecting admiralty jurisdiction.

I also have with me Miss Denise Belisle of the legislative section of the Department of Justice and Major Griffiths of course, whom you know, also from the Department.

I made a general statement about the Bill on second reading. I suppose basically there

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 7 mai 1970

Le président: Messieurs, je constate qu'il y a quorum pour entendre le Ministre.

J'aimerais savoir tout d'abord combien de députés se rendront en Colombie-Britannique pour visiter les pénitenciers. Nous comptons partir le lundi 1er juin et revenir le jeudi. Je voudrais savoir combien de députés voudraient y aller.

Je vais maintenant demander au greffier de nous donner lecture du mandat.

Le greffier du comité: Le mercredi 25 mars 1970. Il est ordonné:

> Que le bill C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada, soit déféré au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

Le président: Le Comité a comme témoin ce matin le ministre de la Justice et ses fonctionnaires. Voulez-vous faire un exposé, monsieur le ministre?

L'hon. John Turner (ministre de la Justice): Monsieur le président, je suis accompagné ce matin du sous-ministre, M. Donald Maxwell, que vous connaissez tous, et du sous-ministre adjoint, M. Donald Thorson, que vous connaissez également.

J'ai également avec moi ce matin, M. John Mahoney, un avocat bien connu du droit maritime qui a été retenu par le ministère de la Justice et par le ministère des Transports pour mettre au point un nouveau code de la marine au cour des quelque 3 ou 4 prochaines années. M. Mahoney nous a été très utile, notamment dans le cas de la section du droit maritime de l'Association du Barreau du Canada en préparant le projet de rédaction de ce bill qui concerne la compétence de l'amirauté.

Il y a aussi Mlle Denise Bélisle de la section législative du ministère de la Justice et le major Griffiths, bien entendu, que vous connaissez et qui vient du ministère.

J'ai fait un exposé général sur le bill en deuxième lecture. La mesure correspond à

[*Text*]

are two or three purposes. The first is to redefine and extend the original jurisdiction of the present Exchequer Court of Canada in certain areas of federal law, that is to say, law falling within the jurisdiction of Parliament. The Bill adds to the concurrent jurisdiction of the court in certain matters, but particularly aeronautics, and it extends the jurisdiction of the court in those areas that do not fall within the jurisdiction of any province, particularly those areas defined by the Supreme Court as being off shore, below the low water-marks.

The existing original jurisdiction in matters of industrial property law, that is to say patents, trademarks and copyrights, in terms of income tax and estate tax law, in terms of expropriation, in terms of an extended admiralty jurisdiction, in terms of actions by or against the Crown in right of Canada is maintained.

The second purpose is to convert into statutory form the current decentralization of the administration of the Exchequer Court of Canada. I think it is quite clear from this Bill that both the trial division and the court of appeal of the federal court will meet litigation where it arises across Canada and will be available as a federal court to the people of Canada for trials, for interlocutory matters, motions, applications and other intermediate proceedings, and also appeals.

The third aspect of the Bill, which is perhaps the most important, is, for the first time, to convert into statute some of the case law relating to public administration. I believe the superintendents, by way of review and appeal of federal administrative tribunals, boards and commissions, will ensure a better balance of the citizen and state and will provide a judicial review of those aspects of administrative decisions that are judicial or quasi judicial in nature. I think Clauses 18 and 28 set that out fairly fully.

Mr. Chairman, there is not much else I want to say by way of a general statement. We are at the disposal of the Committee.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister.

Mr. Gibson: Mr. Minister, I am wondering what is meant by "or in part" at page 2 in the draft Bill, under Clause 2(h) which reads:

> (h) "final judgment" means any judgment or other decision that determines in whole or in part any substantive right of

[*Interpretation*]

deux ou trois objectifs. Tout d'abord, il s'agissait de redéfinir et d'accroître la compétence initiale de la Cour de l'Échiquier du Canada, telle qu'elle existe actuellement, dans certains domaines de droit général qui relèvent de la compétence du Parlement. Le bill ajoute à la compétence de la Cour dans certaines questions, spécialement dans l'aéronautique, et il accroît la compétence de la Cour dans les secteurs qui ne relèvent pas d'une province donnée, particulièrement dans les secteurs qui sont définis par la Cour Suprême comme étant au large des côtes, au-dessous du niveau des eaux basses.

La compétence initiale existante en matière de droit de propriété industrielle, c'est-à-dire les patentes, les marques commerciales, et les droits d'auteurs, en terme d'impôt sur le revenu et de droits sur les successions, d'expropriation, de compétence étendue de l'Amirauté, d'actions pour ou contre la Couronne du chef du Canada, est maintenue.

En second lieu, il s'agit de convertir en forme statutaire la décentralisation actuelle de l'administration de la Cour de l'Échiquier du Canada. Je pense qu'il ressort clairement de ce bill que la division des procès et la Cour d'Appel du tribunal fédéral s'occuperont des litiges qui se présenteront à travers le Canada et seront disponibles en temps que cour fédérale pour les Canadiens en vue des procès, des motions, des demandes et des autres procédures intermédiaires et même des appels.

Le troisième aspect du bill, qui est peut-être le plus important, est, pour la première fois, de convertir en statut certains cas particuliers se rapportant à l'administration publique. Je crois que les surintendants, sous forme parfois de révision d'appels des tribunaux fédéraux administratifs des commissions et des offices, assureront un meilleur équilibre entre le citoyen et l'État, et fourniront une révision judiciaire de ces aspects des décisions administratives qui sont judiciaires ou quasi judiciaires en nature. Je pense que les articles 18 et 28 établissent cela d'une manière très claire.

Monsieur le président, il n'y a pas beaucoup d'autres choses que je veux ajouter comme déclaration générale. Nous sommes à la disposition du Comité.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

M. Gibson: Monsieur le ministre, je me demande ce que l'on veut dire par «ou en partie», à la page 2 du projet, à l'article 2 (h) qui se lit comme suit:

> (h) «Jugement final» désigne tout jugement ou toute autre décision qui statue en totalité ou en partie sur le fond au

[*Texte*]

any of the parties in controversy in any judicial proceeding;

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): A right or a remedy, may be conclusively determined through the whole amplitude of that right, legally speaking, or it may affect just part of the right, and unless we were to get into specifics it would be hard to illustrate it.

Mr. Gibson: In other words, in an action where two remedies are possible, a decision on one and a non-determination of the other would constitute a final judgment?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No. Any aspect affecting the right of a party that was determined finally, that is to say a judgment as opposed to an interlocutory matter, is considered to be a final judgment. Where the rights of the parties are determined and settled by an order of the court, or the board in this particular case.

Mr. Gibson: On page 17 of the draft Bill I question the wording of Clause 26(2) at the top of page 17, which says:

(2) Notwithstanding subsection (1), the Rules may transfer to the Court of Appeal original jurisdiction to hear and determine a specified class of matter to which that subsection applies.

As a member of the Statutory Instruments Committee, I submit that is a far too vague delegation of power because the rules get this so far away from Parliament. I submit this is bad drafting. I would suggest that it be left to the court or the Minister.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think that is a legitimate point, Mr. Chairman, and perhaps we could deal with it when we get to that particular Clause.

Mr. Gibson: Clause 16(1) on page 9 is a very good provision—sittings of Court of Appeal, providing when the judges sit, and what constitutes a quorum. However, I would recommend in Clause 16(1) that some provision be made whereby if one of the judges is ill during an appeal—this sometimes comes up—we either provide that the appeal is a nullity or that the two remaining judges, if they can agree, can constitute a valid court.

[*Interprétation*]

sujet d'un droit d'une ou plusieurs des parties à une procédure judiciaire

M. Turner (Ottawa-Carleton): Un droit ou un redressement peut être déterminé, soit dans sa totalité, soit dans sa partie seulement. A moins d'entrer dans les détails, il serait très difficile de donner un exemple.

Mr. Gibson: En d'autres termes, dans une poursuite où deux réparations sont possibles, est-ce qu'une décision sur une cause et une non-décision sur l'autre constitueraient un jugement final?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non. Tout aspect affectant le droit d'une partie qui a été déterminé d'une manière finale, c'est-à-dire par un jugement par opposition à une question de juridiction mixte, est considéré comme un jugement final. Lorsque les droits des parties sont déterminés et réglés par un ordre du tribunal, ou de la Commission dans ce cas précis.

M. Gibson: A la page 17 du projet de loi, j'exprime des doutes sur la rédaction du paragraphe 2 de l'article 26 au sommet de la page 17, qui dit:

(2) Nonobstant le paragraphe 1, les Règles peuvent transférer à la Cour d'appel la compétence pour entendre et juger en première instance une catégorie spécifique de questions à laquelle s'applique ce paragraphe.

En temps que membre du Comité des instruments statutaires, j'estime que cette délégation de pouvoirs est beaucoup trop vague, parce que les règles en font une chose trop éloignée du Parlement. C'est peut-être une mauvaise rédaction. Je suis d'avis qu'il devrait appartenir au ministre ou au tribunal d'arrêter une décision.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est là un point très légitime, monsieur le président, et peut-être que nous pourrions nous en occuper lorsque nous arriverons à cet article précis.

M. Gibson: Au paragraphe 1 de l'article 16 de la page 9, il y a une très bonne disposition, Séances de la Cour d'appel, qui prévoit quand les juges doivent siéger et ce qui constitue un quorum. Toutefois, je recommanderai, au paragraphe 1 de l'article 16, qu'une disposition soit adoptée en vertu de laquelle si un juge tombe malade au cours d'un appel, nous annulions l'appel, ou que les deux juges qui restent, s'ils s'entendent, peuvent constituer un tribunal valide.

[*Text*]

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I believe that is covered, Mr. Chairman. We will find the section for you.

Mr. Gibson: I am sorry if I have overlooked that.

Then on page 2 of the draft Bill under Clause 2(k), half way down the left-hand side of the page,

> (k) "practice and procedure" includes evidence;

This seems like a very broad and sweeping paragraph. Perhaps there is an explanation that would cover that.

Mr. D. S. Maxwell (Deputy Minister and Deputy Attorney General, Department of Justice): Yes, there is an explanation for that provision. Frequently rules dealing with practice and procedure also deal with matters of evidence and what we were seeking to do in that regard was simply to make it clear this was a legitimate thing to do. If it is unduly sweeping, and I am not too sure that it is, I suppose it might be modified in some way. But that was what we were trying to do. For example, you have a rule frequently made that evidence on an interlocutory motion can be given by affidavit. That is a rule which is, in part, procedure but, in part, evidentiary. That is the sort of rule that could be troublesome without some indication that you can deal with evidentiary matters when you are making rules involving practice and procedure.

Mr. Gibson: Thank you. On page 18 Clause 28(2) provides when an application can be made for appeal. It provides for 10 days with extension provisions on leave. My submission is that it would be better to have 30 days right from the outset because in many cases people cannot get to a lawyer in time, particularly when you think of the far North and other areas. I submit that if we had an absolute right to 30 days, with the extension, we would have a fairer system.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Here again, Mr. Chairman, Mr. Gibson may want to bring this up when we get to clause by clause study.

One has to draw a certain balance in delays allowed by statute. You certainly want to allow enough time for an appeal to be properly filed. On the other hand, you do not want the appeal procedure to be used as a method

[*Interpretation*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, je crois que cette disposition existe précisément. Nous allons trouver pour vous l'article pertinent.

M. Gibson: Je m'excuse si je ne l'ai pas vu.

A la page 2 du projet de loi, au paragraphe (k) de l'article 2, à la moitié de la page, à la gauche.

> (k) «Pratique et procédure» s'entend également de la preuve;

Il semble que ce soit là une disposition très vaste. Peut-être peut-on me donner une explication à ce propos?

M. D. S. Maxwell (sous-ministre et sous-procureur général, ministère de la Justice): Oui, il y a une explication pour cette disposition. Fréquement, les règles qui traitent de la pratique et de la procédure traitent également des affaires de preuves et ce que nous essayons de trouver à cet égard est de voir s'il s'agissait là d'une chose légitime. Si cette disposition est trop vaste, et je ne suis pas sûr que ce soit le cas, je suppose qu'on pourrait la modifier d'une certaine manière. C'est précisément ce que nous avons essayé de faire. Par exemple, vous avez une règle bien établie que la preuve sur une motion de conpétence mixte peut être donnée par des déclarations assermentées. C'est une règle qui est en partie procédure, mais en partie basée sur la preuve. C'est le genre de règle qui pourrait créer des difficultés sans quelque indication que vous pouvez vous occuper des affaires basées sur la preuve quand vous établissez des règles appliquant la pratique et la procédure.

M. Gibson: Merci. Le paragraphe 2 de l'article 28 de la page 18 prévoit qu'une demande peut être faite pour un appel. Elle prévoit 10 jours avec possibilité d'extension. Je suis d'avis qu'il serait mieux d'avoir 30 jours à compter du début, parce que dans bien des cas, les gens ne peuvent trouver à temps des avocats, particulièrement lorsque l'on pense aux gens qui vivent dans le grand Nord ou les autres régions. Je prétends que si nous avions un droit absolu de 30 jours, avec possibilité d'extension, nous aurions un système beaucoup plus juste.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, M. Gibson pourra de nouveau soulever ce point lorsque nous en arriverons à l'étude, article par article.

On doit établir un certain équilibre dans les retards autorisés par le statut. Évidemment, il faut donner suffisamment de temps au prévenu pour qu'un appel soit interjeté de la manière convenable. D'autre part, on ne veut

[*Texte*]

for delaying the proper implementation of decisions of administrative boards. In other words, it is not the intention of this bill or of a judicial review of decisions of administrative boards to allow the judicial process to be used as a delaying tactic.

Mr. Gibson: No, but I submit that this type of litigation is relatively new. We are expanding a whole new field of law, and I submit that many people need a little more time perhaps to...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Your point may be well taken, and the Committee may want to decide what the proper time limits are. I think in deciding those issues the Committee will want to balance legitimate rights of litigants or applicants and also legitimate rights of the people in whose favour decisions are rendered, and not to have them unduly delayed by an appeal process.

I think I might draw to the attention, Mr. Chairman, of the member that the court of appeal can extend delay either before or after the expiry of those 10 days. In other words, if an applicant has failed to meet the 10-day limit, it is still open to him to go before the court of appeal and ask for an extension. But we will keep the point in mind.

Mr. Gibson: On page 31, Clause 51, there is a good provision providing reasons for judgment to be filed. My respectful submission to this Committee is that the parties should be given a copy without any charge at the same time as they are filed, because quite often lengthy reasons for judgment are delivered and parties cannot get them, and this would really get the law to these people. They could easily run off a copy for the parties. The parties are often left out of the picture about the reasons. I submit that the parties have a right to them as much as anyone else.

Mr. Maxwell: Mr. Gibson, that may be a very good point, but I would be inclined to think that perhaps that should be left to rules. I do not know.

Mr. Gibson: After 18 years of practice I am inclined to think that it should not be left to rules, because they do not get to the parties, and I insist that we give it serious thought. The parties are not considered enough after the court rises. This is important, that their rights be brought home to them. It is funda-

[*Interprétation*]

pas que la procédure d'appel soit utilisée comme méthode pour retarder l'application convenable des décisions des commissions administratives. Autrement dit, ce n'est pas l'intention de ce bill ou d'une révision judiciaire des décisions des commissions administratives de permettre que le processus judiciaire soit utilisé comme une tactique pour retarder la cause.

M. Gibson: Non, mais j'imagine que ce type de procès est relativement nouveau. Nous sommes en train d'étendre un nouveau secteur de droit et je suis sûr que beaucoup de gens ont besoin peut-être d'un peu plus de temps pour...

M. Turner (Ottawa-Carleton): On peut très bien accepter votre point et le Comité peut vouloir décider quelles sont les limites de temps convenables. Je pense qu'en décidant de ces affaires le Comité voudra équilibrer les droits légitimes des plaignants ou des demandeurs et aussi les droits légitimes des gens en faveur desquels les décisions sont rendues et qu'il ne les retardera pas d'une manière inadmissible par un processus d'appel.

Je pense, monsieur le président, que je pourrai attirer l'attention du député sur le fait que la Cour d'appel peut prolonger ses délais, soit avant, soit après l'expiration des 10 jours. Autrement dit, si un requérant ne respecte pas la limite des 10 jours, il peut toujours aller devant la Cour d'appel et demander un prolongement. Nous aurons bien ce point à l'esprit.

M. Gibson: A la page 31, article 51, il y a une bonne disposition indiquant que les raisons du jugement doivent être classées. Il me semble que les parties devraient recevoir sans frais un exemplaire au fur et à mesure qu'il est déposé, car souvent les raisons du jugement sont assez longues et les parties ne peuvent les obtenir, et ceci leur permettrait d'y avoir accès. On pourrait facilement faire un exemplaire pour les parties. Les parties sont souvent laissées dans l'ignorance des raisons. A mon avis, les parties devraient les connaître comme toute autre personne.

M. Maxwell: Monsieur Gibson, votre argument est très valable, mais j'ai l'impression que cela devrait peut-être être laissé aux règlements. Je ne sais pas.

M. Gibson: Il me semble qu'après 18 ans de pratique, cela ne devrait pas être laissé aux règlements, car les parties ne les obtiennent jamais, et j'insiste pour que nous y songions sérieusement. On n'attache pas suffisamment d'importance aux parties après que la Cour lève la séance. Il est important que leurs

[*Text*]

mental to this bill, I submit, that they know the reasons on which their rights are being adjudicated.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): We will certainly consider that, Mr. Chairman.

Mr. Gibson: Thank you.

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, may I ask the Minister a question with regard to the role that this new court would play in dealing with setting up some standards, or in deciding on matters of administrative law? Has he considered the danger of having these questions determined at two levels, that is, the federal court and the provincial supreme courts, or whether there is any danger in that?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Well, yes, Mr. Chairman, I have considered the danger of duplication and I think there is a danger from several points of view. First of all, we are dealing with federal tribunals administering federal administrative law under federal statute. I think it is important that decisions or judicial decisions reviewing the judicial and quasi-judicial aspects of those decisions be uniform as far as possible across the country.

I say this because I would want to discourage forum-shopping, and I would want to discourage conflict in decisions in various provinces that would necessitate clarification by courts of appeal and the Supreme Court of Canada. This would provoke more litigation and put the parties to additional expense.

There is another feature of it, too. There has been a decision of the Supreme Court of Canada—I am trying to find it here—a judgment of the Supreme Court of Canada pronounced by Mr. Justice Fauteux on May 13, 1969, it is the case of Three Rivers Boatman Limited and *Conseil canadien des relations ouvrières, et al,* found in the 1969 Supreme Court Reports at page 607. This was a unanimous judgment of the Supreme Court of Canada to the effect that the superintending jurisdiction now exercised by provincial superior courts over federal boards, commissions and other tribunals arises out of what may fairly be described as pre-Confederation legislation that has not been repealed or modified by the Parliament of Canada. Therefore no significant improvement can be made

[*Interpretation*]

droits soient respectés. Il est très important dans ce bill, à mon avis, qu'ils connaissent les raisons qui ont servi de base au jugement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous allons sûrement considérer ce point, monsieur le président.

M. Gibson: Merci.

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Monsieur le président, puis-je poser au ministre une question quant au rôle que ce nouveau tribunal jouerait en ce qui concerne l'établissement de normes ou en décidant des affaires de droit administratif? Est-ce que le ministre a songé aux risques qu'il y a de juger ces questions à deux niveaux c'est-à-dire, au niveau de la Cour fédérale et au niveau des Cours suprêmes provinciales, ou n'y a-t-il pas de danger en l'occurrence?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, monsieur le président, j'ai songé aux dangers de double emploi et je pense que cela constitue un danger à plusieurs points de vue. Tout d'abord, nous traitons avec des tribunaux fédéraux qui administrent le droit administratif fédéral en vertu d'un statut fédéral. Je pense qu'il est important que les décisions ou les décisions judiciaires revisant les aspects judiciaires et quasi judiciaires de ces décisions soient uniformes autant que possible dans le pays.

Je le dis car je ne voudrais pas qu'il y ait des empiètements d'une compétence sur l'autre et je ne voudrais pas favoriser les conflits dans les décisions des diverses provinces qui nécessiteraient une clarification par les tribunaux d'appel et la Cour suprême du Canada. Cela susciterait encore plus de litige et occasionnerait aux parties des dépenses supplémentaires.

Il y a également un autre aspect. Il y a eu une décision de la Cour suprême du Canada—j'essaie de la trouver ici—un jugement de la Cour suprême du Canada rendu par le Juge Fauteux le 13 mai 1969. C'est l'affaire de Three Rivers Boatman Limited et du Conseil canadien des relations ouvrières, que l'on trouve dans les rapports de la Cour suprême pour 1969 à la page 607. C'était un arrêt unanime de la Cour suprême du Canada, à l'effet que la compétence de direction maintenant exercée par les cours supérieures des provinces par rapport aux commissions fédérales et autres tribunaux découle de ce que l'on peut décrire avec justice comme une législation antérieure à la Confédération qui n'a pas été repoussée ou modifiée par le Parlement du Canada. Aussi aucune amélioration impor-

[*Texte*]

in the existing superintending jurisdiction of provincial courts over federal boards, commissions and other tribunals by the provincial legislatures, and unless changes are made by Parliament, resort will have to be made to the ancient remedies of prohibition, *certiorari, quo warranto* and the like. In other words, we really had a static situaton in public administrative law that could only be released by Parliament because the jurisdiction now in provincial courts resides in those courts because of pre-confederation statutes.

Mr. McCleave: I follow that up with the point that the Minister mentioned about shopping around for a forum in his earlier reply to my question. Is this not also a danger with regard to, for example, interprovincial trucking problems? Labour unions have gone into provincial courts. I gathered there would be an option. Would there not be options, for example, in the Bills of Exchange Act and the like?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Whatever jurisdiction is purported to be exercised in this bill over bills of exchange is concurrent. A case involving interprovincial trucking, if it would involve ordinary litigation involving say negligence or contract, would still be a matter to be dealt with by provincial courts. If, on the other hand, Parts IV or V of the National Transportation Act are ever proclaimed and interprovincial trucking falls within the authority of the Canadian Transport Commission, then any aspect of a rate hearing involving interprovincial trucking or involving the competitive aspect of trucking and air and water and rail could be subject to review under this Act.

Mr. McCleave: And what about the other matter, for example, the concurrent jurisdiction under the Bills of Exchange Act.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Well, it is open to the party, I admit, to choose his forum.

Mr. McCleave: Could the plaintiff harass in both courts at the same time?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No, I think *lis sendens* would govern it in either court.

Mr. McCleave: Could I ask the Minister this? Has he had consultation with the provincial Attorneys General with regard to this legislation?

[*Interprétation*]

tante ne peut être apportée à la compétence juridictionnelle des tribunaux provinciaux par rapport aux commissions fédérales et aux autres tribunaux par les législatures provinciales, et, à moins que le Parlement n'introduise de changement, il faudra donc recourir aux anciens remèdes de la prohibition, *certiorari, quo warranto,* et les autres. En d'autres termes, nous avons eu une situation extrêmement statique dans le droit administratif public qui ne pourrait être modifié que par le Parlement puisque la juridiction maintenant dans les cours provinciales réside dans ces cours à cause des statuts antérieurs à la Confédération.

M. McCleave: Je rattache cela au point que le ministre a mentionné en ce qui concerne les tribunes libres dans sa réponse à ma question. N'existe-t-il pas aussi un danger en ce qui concerne, par exemple, les problèmes de camionnage interprovinciaux? Les syndicats sont allés devant les tribunaux provinciaux. Je pense qu'il y aurait une obstruction. N'y aurait-il pas d'option, par exemple, dans la Loi sur les lettres de change?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Toute juridiction qui doit s'exercer dans la Loi sur les lettres de change est parallèle. Un cas qui comprend le camionnage interprovincial, si cela mettait en cause des actions en justice ou il y avait une négligence par exemple, relèverait toujours de la juridiction des tribunaux provinciaux. Si, d'utre part, les parties 4 et 5 de la Loi nationale sur les transports sont jamais proclamées et que le camionnage interprovincial tombe sous l'autorité de la Commission canadienne des transports, alors tout aspect de l'audience sur les tarifs concernant le camionnage interprovincial ou l'aspect compétitif du camionnage et des transports aériens, par eau, et par rail, pourraient être sujet à révision en vertu de cette loi.

M. McCleave: Qu'en est-il, par exemple, en ce qui concerne la juridiction en vertu de la Loi sur les lettres de change?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Les parties sont libres, je le reconnais, de choisir leur tribune.

M. McCleave: Est-ce que le plaignant pourrait se voir devant deux tribunaux à la fois?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non, je pense que le *lis sendens* régirait dans chaque tribunal.

M. McCleave: Pourrais-je poser une autre question au ministre? A-t-il consulté les Procureurs généraux des provinces en ce qui concerne cette mesure législative?

[*Text*]

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No, not really, Mr. McCleave, because we are dealing purely with federal law here.

Mr. McCleave: I will turn to a point in Clause 49 which stipulates that all cases are to be heard without a jury. Is this an over-all policy or a limited policy applying only to this bill?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It applies only to this bill. These are matters that have traditionally been heard by the Exchequer Court of Canada without a jury. The superintending jurisdiction over administrative tribunals will be from tribunals sitting without a jury, so this bill expresses no opinion about the jury process. It just continues what has gone on since 1871, in this particular jurisdiction.

Mr. McCleave: May I ask two final questions? The first one is with regard to the appeals from administrative boards, tribunals, commission and the like. I thought the appeals were going to be of a generous nature. Am I correct in assuming that they would be limited to whatever right was given in that particular Act setting up the board, commission tribunal or the like to be appealed from? For example, the Broadcasting Act which is of some significance because of pending decisions by the Canadian Radio-Television Commission. I notice on page 43 that the appeals there would be limited to questions of law or questions of jurisdiction and apparently not on questions of fact-finding. Could I ask Mr. Maxwell about that particular point?

Mr. Maxwell: Yes, Mr. McCleave. The relationship between the review provisions contained in Clause 28 and the appeal provisions of the various statutes is simply this. This Bill will not take away or detract from the appeal provisions and the same rights of appeal will apply throughout. The only change being that the appeals will be in the first instance to the new federal court of appeal, rather than to the Supreme Court of Canada. There will, of course, be a further appeal from the Court of Appeal to the Supreme Court of Canada with leave. Now that is the first point.

The second point is this. With regard to the review provisions to the extent that a decision or order of a tribunal cannot be appealed, to that extent it can be reviewed under Clause 28 and that is what the Bill intends. It may be it could be clarified some-

[*Interpretation*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non, pas vraiment, monsieur McCleave, car nous nous occupons ici purement et simplement d'une loi fédérale.

M. McCleave: Je vais maintenant revenir à l'article 49 qui stipule que toutes les causes doivent être entendues sans jury. Est-ce que c'est un principe général ou un principe d'application limité, particulier à ce projet de loi-ci?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Cela ne vaut que pour ce projet de loi. Ce sont des questions qui ont toujours été entendues par la Cour de l'Échiquier du Canada sans jury. La juridiction directrice sur les tribunaux administratifs reviendrait à des tribunaux siégeant sans jury, si bien que ce bill n'exprime aucune opinion au sujet du processus du jury. Il ne fait que continuer ce qui s'est produit depuis 1871 dans cette juridiction particulière.

M. McCleave: Puis-je poser deux dernières questions? La première a trait aux appels des commissions administratives, des tribunaux etc. Je croyais que les appels allaient être d'une nature généreuse. Est-ce que je puis conclure qu'ils ne sont limités qu'au droit dont il est question dans la loi établissant le tribunal administratif, le tribunal de la commission, etc? Par exemple, la Loi sur la radiodiffusion est d'une certaine importance à cause des décisions éventuelles que prendra le Conseil de radiodiffusion canadienne. Je remarque à la page 43 que les appels seraient limités à des questions de loi ou des questions de juridiction et apparemment pas à des questions de fait. Pourrais-je demander à M. Maxwell de préciser ce point précis?

M. Maxwell: Oui, monsieur McCleave. Le rapport entre les dispositions relatives à la revision contenues dans l'article 28 et les dispositions relatives aux appels des différents statuts est simplement la suivante. Ce bill ne diminue en rien les dispositions relatives aux droits d'appel et les mêmes droits d'appel s'appliqueront généralement. La seule différence c'est que les appels seront adressés dans le premier cas au nouveau tribunal fédéral d'appel, plutôt qu'à la Cour suprême du Canada. Bien entendu, il y aura un autre appel des arrêts de la Cour d'appel à la Cour suprême du Canada avec l'autorisation du tribunal. Voilà le premier point.

Deuxièmement en ce qui concerne les dispositions de revision dans la mesure où une décision ou une ordonnance du tribunal ne peut faire l'objet d'un appel, elle peut être revisée aux termes de l'article 28 et c'est là ce que se propose de faire le projet de loi. Il

[*Texte*]

what in this regard and I think perhaps we will wish to do that when we come to the clause, but that is the scheme of the legislation. If there is a remedy to the extent that the appeal is limited—and, of course, most of these appeals are usually limited to a question of law or jurisdiction—there will be an additional remedy by way of review under Clause 28.

Mr. McCleave: Under Clause...

Mr. Hogarth: Could I ask a supplementary?

The Chairman: Is it on this point?

Mr. Hogarth: Yes, it is on this point.

Mr. McCleave: Perhaps I am making the question, but before...

Mr. Hogarth: You go ahead.

Mr. McCleave: Under Clause 28 (1) (c) there can be a review if the commission or tribunal:

> (c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without due regard for the material before it.

I wonder if Mr. Maxwell would venture the opinion whether this really in effect, would allow the courts to look at findings of fact on a fairly broad generous basis.

Mr. Maxwell: Yes, Mr. McCleave, I think that is our over-all intention here. You have to bear in mind that administrative boards are set up and given jurisdiction for various reasons, but one of the main reasons being they have a certain expertise—at least it is hopes they have—that makes it unnecessary for them to follow the ordinary rules of evidence. You do not go in and prove your case before one of these boards the way you would if you were in the courtroom, which is a very desirable thing and one we have to continue.

On the other hand, there is concern about the procedures of many of these tribunals that they really act a little bit arbitrarily at times and they may well fall into error in doing so and there is no means of correcting that error or misconception. They are entitled to make findings based upon their own knowledge of a given subject matter. I think that is valid, but on the other hand, where they do that, I think it is important—at least the Bill suggests it is important—there be a review to make certain they have not really

[*Interprétation*]

n'est pas du tout impossible que l'on pourrait tirer la chose un peu plus clair et peut-être pourrions-nous le faire lorsque nous en viendrons à l'article lui-même, mais ceci est l'intention de la mesure. S'il y a un remède en ce sens que l'appel est limité et, naturellement, la plupart des appels sont limités à une question de droit ou de juridiction, il y aura un remède supplémentaire sous forme de revision en vertu de l'article 28.

M. McCleave: En vertu de l'article...

M. Hogarth: Pourrais-je poser une question supplémentaire?

Le président: Concerne-t-elle ce point?

M. Hogarth: Oui.

M. McCleave: Peut-être que je peux poser la question, mais avant...

M. Hogarth: Continuez.

M. McCleave: En vertu de l'alinéa du paragraphe (1) de l'article 28, il peut y avoir une revision si la Commission ou le tribunal:

> (c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou tenir suffisamment compte des éléments portés à sa connaissance.

Je me demande si M. Maxwell oserait formuler l'opinion que ceci permettrait aux tribunaux d'examiner les questions de fait sur une base assez générale et généreuse.

M. Maxwell: Oui, monsieur McCleave, je pense que c'est l'intention que nous poursuivons ici. Vous ne devez pas oublier que les commissions administratives sont établies et revêtues de compétences pour différentes raisons, mais l'une des principales est qu'elles ont une certains spécialisation—du moins on espère qu'elles l'ont—ce qui fait qu'il n'est pas nécessaire pour elles de suivre les règles ordinaires de la preuve. On ne procède pas devant les commissions comme on procède devant un tribunal ordinaire, c'est quelque chose de très désirable et qu'il faut certainement conserver.

D'autre part, on manifeste quelque inquiétude au sujet des façons de faire de certains de ces tribunaux qui agissent en vérité d'une manière un peu arbitraire parfois et qui peuvent commettre des erreurs de cette façon et on craint qu'il n'y ait pas de moyen de corriger cette erreur ou cette mauvaise conception. Ils ont le droit d'établir leur conclusion fondée sur leur propre connaissance d'un sujet donné. Je pense que c'est valable, mais d'autre part, lorsqu'ils agissent ainsi, je pense qu'il est important—du moins le bill le

[*Text*]

acted in a capricious manner or without due regard for the material before the Board.

Mr. McCleave: I take it the words "without due regard for the material before it" would in effect be summed up in the word "arbitrary."

•1135

Mr. Maxwell: I think so.

Mr. McCleave: Would this be a fair interpretation?

Mr. Maxwell: I think that is right.

Mr. McCleave: I see Mr. Thorson nods his agreement, too.

Mr. Chairman, I had one final question, but perhaps Mr. Hogarth wishes a supplementary.

Mr. Hogarth: Go ahead.

Mr. McCleave: My final question was something I had raised at the second reading stage in the House in relation to one of the defects in the divorce legislation in that many Canadians cannot qualify for action or petition for divorce because of the jurisdictional requirements, that is the residential requirements. The Minister indicated sympathy at the time I raised this point in the House. Is the Department working on something which would be properly drafted and would be of help to, say, the diplomatic section or other Canadians serving abroad. Perhaps Mr. Thorson could answer.

Mr. Turner (Ottawa Carleton): I am sympathetic to that suggestion, Mr. Chairman, but those who are with me suggest there are technicial difficulties. We are, as the hon. member knows, reviewing the case law building up around the recent amendments to the Divorce Act. I have already said in the House of Commons not in the next session, but perhaps the following session, we may want to bring forth new amendments to the Divorce Act remedying whatever deficiencies the courts may have found in the Act now before the country...

Mr. McCleave: Or which they may have created.

Mr. Turner (Ottawa Carleton): ...which the courts either have created or which the courts

[*Interpretation*]

suggère—qu'il y ait une revision pour s'assurer qu'ils n'ont agi d'une manière capricieuse ou sans considérer le matériel qui se trouve devant la Commission.

M. McCleave: Je prends les mots «sans considérer le matériel devant la Commission» pourrait-on les résumer par le mot «arbitraire».

M. Maxwell: Je pense que oui.

M. McCleave: Est-ce que ceci serait une bonne interprétation?

M. Maxwell: Je pense que c'est correct.

M. McCleave: Je vois que M. Thorson fait signe de la tête qu'il est d'accord aussi.

Le président: J'ai une question finale à poser, mais peut-être que M. Hogarth désire poser une question supplémentaire.

M. Hogarth: Allez-y.

M. McCleave: Ma dernière question traite de quelque chose que j'ai soulevé lors de la seconde lecture à la Chambre et qui se rapporte à un des défauts de la législation sur le divorce du fait que de nombreux Canadiens ne peuvent présenter une action ou une instance en divorce à cause des exigences qui concernent la résidence. Le ministre a indiqué qu'il regardait cette question d'un manière sympathique au moment où j'ai soulevé cette question à la Chambre. Est-ce que le ministère travaille sur un projet quelconque qui pourrait être d'assistance à la section diplomatique ou aux Canadiens qui servent à l'étranger. M. Thorson pourrait peut-être répondre.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est une suggestion que je considère avec une certaine sympathie, mais ceux qui sont avec moi laissent entendre qu'il y a des difficultés techniques. Nous sommes en train de reviser, comme le député le fait, la jurisprudence qui entoure les récents amendements à la Loi sur le divorce. J'ai déjà dit à la Chambre des communes, non pas au cours de la prochaine session, mais peut-être au cours de la session suivante, que nous apporterons de nouveaux amendements à la Loi sur le divorce pour remédier aux déficiences que les tribunaux peuvent avoir trouvées dans la loi qui maintenant est devant le pays...

M. McCleave: Ou qu'ils peuvent avoir Merci.

M. Turner (Ottawa-Carleton): ...que les tribunaux ont créées ou bien trouvés dans la

[*Texte*]

have found in the Act. That might be the proper time to make an amendment to the Federal Court of Canada Bill, but I have not closed my mind to it and I have asked Mr. Maxwell and Mr. Thorson to see what they can do.

Mr. McCleave: I think them and I am glad it is still an open question. I will try, perhaps, in my own hand and send it over for them to look at. Thank you.

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Mr. Turner, I am somewhat concerned. Criticism has been made to me—I do not know if I adopt it or not, so I will not say it is mine and it is without any reflection whatsoever on the present judges in the Exchequer Court because I have not practised before that court and do not know the judges—that this Court is by and large going to be a court, the judges of which are very closely linked to the federal Crown before their appointment, either employed by the federal Crown or alternatively constantly associated with the federal administration of justice. There is some substance in the criticism in that some of the judges of the Exchequer Court now, I understand, had been formerly employed by the Crown.

Second, Clause 7 requires that the judges reside in the National Capital region and of certainly beyond comprehension if it is going to have national scope.

Third, your desire to have a consistency in the attitude of the judges toward the federal law. Your complaint is that provincial judges are apt to construe it one way in one part of the country and another way in another.

Bearing that in mind, I wonder if you would not consider putting in Clause 5 (3) that a person appointed to the court must be a barrister or advocate who has practised at least 10 years at the bar of any of the provinces, which would preclude those who have been engaged solely in the advisory capacity to the federal Crown in any aspect.

Second, in the interest of the people of Western Canada, I think every province should have a resident federal judge. I cannot see the concept that the judge comes on rota to the City of Vancouver if this court is going to have any presence in that province at all. I think you should definitely establish that there is a federal judge resident in any province. I support that with a further contention that the powers exercised under Clauses 13 and 28 may, on occasion, have to be exercised with great rapidity. I am sorry, I meant the

[*Interprétation*]

loi. C'est le moment convenable d'apporter un amendement au bill de la Cour fédérale du Canada, et je n'ai pas fermé les yeux sur ce point et j'ai demandé à M. Maxwell et à M. Thorson de voir ce qu'ils peuvent faire.

M. McCleave: Je les remercie et je suis heureux que la question soit encore ouverte. Merci.

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Monsieur Turner, je me préoccupe quelque peu. On m'a formulé la critique suivante—je ne sais pas si je vais la faire mienne, et elle ne se rapporte nullement aux juges actuels de la Cour de l'Échiquier parce que je n'ai pas exercé devant cette Cour et je ne connais pas les juges—que ce tribunal va devenir un tribunal, dont les juges sont très étroitement liés à la Couronne fédérale avant leur nomination, soit employés par la Couronne, soit associés constamment à l'administration fédérale de la justice. Il y a quelques bien-fondés dans la critique que quelques-uns des juges de la Cour de l'Échiquier maintenant, à ce que je comprends, ont été employés autrefois par la Couronne.

Deuxièmement, l'article 7 demande que les juges résident dans la région de la capitale nationale, ce qui est illogique si la loi doit avoir un caractère national.

Troisièmement, vous désirez que les juges aient une attitude logique envers la loi fédérale. Vous plaignez que les juges provinciaux puissent interpréter la loi d'une manière dans une région du pays et différemment dans une autre.

Ayant ceci à l'esprit, je me demande si vous ne pourriez pas envisager d'insérer le paragraphe (3) de la partie 5 d'après lequel une personne nommée aux tribunal doit être un avocat qui a au moins 10 ans d'expérence aux Barreau d'une de ces provinces, ce qui exclurerait ceux qui ont été engagés seulement à titre de conseillers de la Couronne fédérale d'une manière ou d'une autre.

Deuxièmement, dans l'intérêt des habitants du Canada occidental, je pense que chaque province devrait avoir un juge fédéral résidant. Je vois mal qu'on puisse envoyer un juge à titre à la ville de Vancouver si ce tribunal doit avoir une présence dans cette province. Je pense que vous devriez établir d'une manière certaine qu'il y a un juge résidant dans chaque province. J'appuie cette thèse en affirmant que les pouvoirs exercés en vertu des articles 13 et 28 peuvent occasionnellement devoir être exercés avec grande rapi-

[*Text*]

clause dealing with *certiorari* and *habeas corpus*. I misquoted the Clause, it is Clause 18. I particularly concern myself with immediate deportation orders made by immigration officials in matters and things of that kind. You cannot expect to get a federal judge from Ottawa to come out to hear a deportation order that is going to take effect within a few hours.

I recognize there is power in the Bill to delegate some authority to a local judge, but I do not think that is going to be an acceptable procedure if you want to achieve the ends you are hoping to achieve. In any event, those powers are not specifically defined as to how far a local judge can go.

Those are some of the criticisms with respect to the appointment of judges.

My second concern is that this court is a statutory court, it is not a court of inherent common law jurisdiction, such as our provincial courts are. The Deputy minister in his excellence suggested the powers under Clause 28 that are going to be made available to the citizens but this is only partially so, because any act can say, notwithstanding the provisions of Clause 28 or anything contained in the proposed Federal Court Act, a decision of this board is final. Of course, you can by statute exclude any reference or any ability to guess to the federal court. It would appear to me your only recourse then is to go back to the provincial courts where you were in the first place who have an inherent jurisdiction regardless of statutes to hear what might be said, particularly in respect of the Crown prerogative writs. That is just another criticism I might offer.

I am more also concerned about the bilingual aspects of the court. How many judges do you contemplate in the court?

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, on a point of order.

The Chairman: Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: I thought Mr. Hogarth was coming in on a supplementary to Mr. McCleave.

Mr. Hogarth: No, this is my turn.

Mr. Gilbert: If it is his turn, Mr. Chairman, I think we should stick to the rule we have applied in the past that on the first round of

[*Interpretation*]

dité. Je m'excuse, j'ai voulu parler de l'article qui s'occupe du *certiorari* et de l'*habeas corpus*. J'ai fait une erreur de citation en citant cet article, c'est l'article 18. Je m'intéresse particulièrement aux ordres de déportation immédiates faits par les agents d'immigration dans les affaires de cet espèce. Il ne faudrait pas s'attendre à ce qu'on puisse faire venir un juge fédéral d'Ottawa pour écouter un ordre de déportation qui va avoir lieu dans quelques heures.

Je reconnais que la loi donne le pouvoir de déléguér quelque autorité à un juge local, mais je ne pense pas cela va être une procédure àcceptable si vous voulez atteindre les buts visés. De toute manière, ces pouvoirs ne sont pas très bien définis et on ne sait pas jusqu'où peut aller un juge local.

Telles sont certaines des critiques qui sont formulées en ce qui concerne la nomination des juges.

Ma seconde préoccupation est que cette cour est une cour statutaire. Elle n'est pas une cour de juridiction inhérente au droit coutumir, telles que sont nos cours de province. Les sous-ministre a indiqué les pouvoirs en vertu de l'article 28 qui vont être mis à la disposition des citoyens mais ceci n'est qu'une solution partielle, parce que toute loi peut dire, malgré les dispositions de l'article 28 ou de tout article contenu dans la loi proposée sur la Cour fédéral, qu'une décision de cette commission est finale. Naturellement, vous pouvez par statut exclure toute référence ou toute possibilité de deviner à la cour fédérale. Il me semblerait que votre seul recours alors est de retourner aux tribunaux provinciaux où vous étiez en premier lieu qui ont eu une juridiction inhérente indépendamment des statuts pour entendre ce qui pourrait être dit, particulièrement en ce qui concerne les brefs des prérogatives de la Couronne. C'est juste une autre critique que je pourrais formuler.

Je me préoccupe également des aspects bilingues de la cour. Combien de juges envisagez-vous dans la cour?

M. Gilbert: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le président: Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Je pensais que M. Hogarth allait poser une question supplémentaire à M. McCleave.

M. Hogarth: Non, c'est mon tour.

M. Gilbert: Si c'est son tour, monsieur le président, je pense que nous devrions appliquer la règle que nous avons appliquée par le

[*Texte*]

questioning a representative from each party in the House be permitted to ask questions. A representative from the Liberal Party and from the Conservative Party has already asked question. Mr. Hogarth, I thought, was coming in under the guise of a supplementary to Mr. McCleave, but he is now proceeding in depth on the Bill.

Mr. Hogarth: I will start over again when my time comes.

Mr. Gilbert: No, I am just bringing this point of order to the attention of the Chairman.

The Chairman: Yes, I recognized Mr. Hogarth when he put up his hand before I recognized Mr. Brewin. We have about another three-quarters of an hour to go and there are probably three or four more who would like to ask questions. If we now proceed to Mr. Brewin would that be in order with you, Mr. Hogarth?

Mr. Hogarth: Certainly.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): May I deal with Mr. Hogarth's...

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I have no objection to Mr. Hogarth finishing because he has gone into depth now.

Mr. Hogarth: Why did you not raise the objection after I had finished then?

Mr. Gilbert: I think you are almost finished.

Mr. Hogarth: I have hardly started.

Mr. Gilbert: If you have only started then I think the Minister should confine his answers to the questions you have posed so far and then transfer to Mr. Brewin.

The Chairman: Mr. Turner.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Do I understand then I have the courtesy of the Committee to reply to Mr. Hogarth?

I have heard the criticism from lawyers across the country that the Exchequer Court as it currently exists has been a Crown-oriented court. I do not accept that criticism. I have looked over the judgments of the Court over the last 20 years and found that not to be true. However, I think there are a number of reasons why certain lawyers have felt that and I want to suggest them to the hon. member through you Mr. Chairman.

[*Interprétation*]

passé, à savoir qu'à l'heure du premier tour de questions un représentant de chaque parti de la Chambre puisse recevoir l'autorisation de poser des questions. Un représentant du Parti Libéral et du Parti Conservateur à déjà posé des questions. M. Hogarth, à ce que je pensais, intervenait à l'occasion d'une question supplémentaire posée à M. McCleave, mais il commence maintenant à faire des observations de profondeur sur le bill.

M. Hogarth: Je recommencerai lorsque mon temps viendra.

M. Gilbert: Non, j'invoque simplement le Règlement.

Le président: Oui, j'ai donné la parole à M. Hogarth lorsqu'il a levé la main avant de la donner à M. Brewin. Nous avons encore trois quarts d'heure, il y a probablement trois ou quatre personnes qui aimeraient poser des questions. Si l'on passait à M. Brewin, est-ce que vous accepteriez, monsieur Hogarth?

M. Hogarth: Certainement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Puis-je traiter de...

M. Gilbert: Monsieur le président, je n'ai pas d'objection à ce que M. Hogarth finisse parce qu'il a abordé la question en profondeur.

M. Hogarth: Pourquoi n'avez-vous pas soulevé l'objection après que j'aie fini?

M. Gilbert: Je pense que vous avez presque fini.

M. Hogarth: J'ai à peine commencé.

M. Gilbert: Si vous avez à peine commencé, alors je pense que le ministre devrait limiter ses réponses aux questions que vous avez posé jusqu'à présent et que M. Brewin continue ensuite.

Le président: Monsieur Turner.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Si je comprends, je puis répondre à M. Hogarth?

J'ai entendu la critique suivante provenant d'avocats à travers tout le pays suivant laquelle la Cour de l'Échiquier telle qu'elle existe actuellement à été orientée vers la Couronne. Je n'accepte pas cette critique. J'ai examiné les jugements de la Cour depuis vingt ans et je trouve que ceci n'est pas vrai. Toutefois, je pense qu'il y a un certain nombre de raisons pour que les avocats aient eu cette impression.

[*Text*]

First that under the existing jurisdiction of the Exchequer Court the Crown is very often a party. In other words, the most frequent litigant before this Court as it is currently constituted is the Crown. The Crown is involved in expropriation cases, the Crown is involved in all tax deals and estate tax deals which takes up a good part of the time of the Court.

I think the second reason may be this Court has dealt with very technical branches of federal law, admiralty, expropriation, taxation, industrial, property law, not the type of law most lawyers are familiar with in everyday practice. There are very few lawyers who get too many of these cases as a regular diet in their practice. On the other hand, the Department of Justice representing the people of Canada in these cases has a good deal of experience, experience not only with the court, but experience with the law. We are always defending expropriation cases; we are always defending on behalf of the people of Canada tax cases, or prosecuting, assessing and so on, so the advocacy is of a uniformly high standard in these branches of the law so far as the Crown is concerned. I think the people of Canada would generally approve of the Crown being able to represent the people with skill before this Court.

I think the way this Bill is set up we are going to cure any suspicion of this being a Crown-oriented court, and I am going to suggest to the hon. member through you, why, Mr. Chairman.

First of all, the statute says it will be on circuit, circuit for applications, motions, interlocutory proceedings, trial and appeals. It is required by statute to get across the country.

Second, by giving it a wider original jurisdiction, particularly in admiralty, aeronautics and other matters, by giving it superintendent review jurisdiction over federal administered tribunals the percentage of cases in which the Crown appear will go down quite radically. In other words, by widening the jurisdiction both in terms of review and original jurisdiction the proportionate number of cases in which the Crown appears will diminish and the court will be involved with areas beyond mere Crown actions or actions involving the Crown.

I know the admiralty subsection of the Canadian Bar in Vancouver, British Columbia wanted a resident judge and I thought about it a good deal.

[*Interpretation*]

Tout d'abord, d'après la loi actuelle de la Cour de l'Échiquier, la Couronne est très souvent une partie en cause. En d'autres termes, le plaideur le plus fréquent devant cette cour, telle qu'elle est actuellement constituée, est la Couronne. C'est la Couronne qui s'occupe des causes d'expropriation, de toutes les affaires relatives à l'impôt et des affaires relatives à l'impôt sur les successions, ce qui prend une bonne partie du temps de la Cour.

Je pense que la seconde raison peut être que cette Cour s'est occupée de secteurs très techniques de la loi fédérale, l'amirauté, l'expropriation, la taxation, la loi sur la propriété industrielle, et non le genre de droit avec lequel les avocats sont familiers dans leur pratique quotidienne. Il y a très peu d'avocats qui obtiennent beaucoup de ces causes régulièrement dans leur pratique. D'autre part, le ministère de la Justice qui représente le Canada dans ces cas a beaucoup d'expérience, non seulement avec la Cour, mais avec la loi. Nous défendons toujours les cas d'expropriation; nous défendons toujours au nom du peuple du Canada les cas de taxation, ou les cas de poursuite et d'évalution etc., si bien que les avocats sont à un niveau très élevé dans ces différents secteurs du droit en ce qui concerne la Couronne. Je crois que la population canadienne approuverait d'une manière générale que la Couronne soit à même de la représenter avec adresse devant cette Cour.

Je crois que dans la structure actuelle du bill, nous allons éliminer tout soupçon que cette Cour serait orientée vers la Couronne, et je vais en indiquer les raisons.

Tout d'abord, le statut dit qu'elle circulera pour s'occuper des demandes, des motions et de toutes sortes de procédure. Elle est tenue par le statut de voyager dans le pays.

Deuxièmement, en lui donnant une plus large juridiction originale, particulièrement en ce qui concerne l'amirauté, l'aéronautique et d'autres secteurs, en lui donnant une certaine juridiction de revision sur les tribunaux d'appel, le pourcentage des causes dans lesquelles la Couronne apparaît diminuera d'une manière tout à fait radicale. En d'autres termes, en élargissant la juridiction, en ce qui concerne la revision et la juridiction originale, le nombre proportionnel de cas dans lesquels la Couronne apparaîtra diminuera et la Cour s'occupera de secteurs au-delà de simples actions de la Couronne ou d'actions impliquant la Cour.

Je sais que la sous-section de l'amirauté du barreau canadien à Vancouver désirait avoir un juge résident et j'ai beaucoup pensé à cette affaire.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: You do not live out there.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It is a good place to live, as a matter of fact.

If this recommendation were accepted it would really be inflicting upon the Bar of British Columbia one judge of this court during the tenure of that judge. There would be no alternative judge before which the British Columbia Bar, unless it were to have found jurisdiction in the central registry of the court in Ottawa would be able to get before the court. It often happens a particular judge may, say in the way he handles cases, please some lawyers, but may not please other lawyers. I would think the British Columbia Bar would be far better served by having a rota system and prejudging the number of cases that would be available from British Columbia in this court, I would think, in effect, there would always be a judge out there for a month's tenure. I think it would be far more satisfactory to the British Columbia Bar or to the western Bar, for that matter, to have an opportunity to get before different judges and not to be trapped by one particular human being.

As the hon. member pointed out there is provision in the Bill to appoint deputy judges and this will, I think, go some way towards satisfying the residence requirement or the residence aspect. I dislike the idea of resident judges across the country because I do not want to fracture the court. A court operates well when judges are able to meet together discuss the general tenure of the decisions and the cases the court is treating. This is so of any trial division on a provincial court. It is certainly true of the appeal division of a provincial court, and part of the skill of a Chief Justice is being able somehow to get a certain coherence, subject to dissent, in the posture the court is taking on matters before it. I am afraid if one judge were resident in British Columbia and another judge resident in Nova Scotia you would not have this coherence and this esprit de corps that a successful court needs.

The final point Mr. Hogarth brought up was about the inherent jurisdiction as opposed to statutory jurisdiction. It is true this court found its jurisdiction upon statute and it is true any subsequent statute of Parliament can amend it. This is true of any bill and any statute. I do not know how you answer that argument. I think it declares the intent of Parliament to limit the arbitrariness of administrative tribunals. I do not think by giving provincial courts their traditional prerogative writs it is going to solve the problem

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Vous ne vivez pas là-bas.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est un bon endroit pour y vivre, en réalité.

Si cette recommandation était acceptée, elle imposerait au barreau de la Colombie-Britannique un juge de cette Cour pendant la période de fonction de ce juge. Il n'y aurait pas d'autre juge devant lequel le barreau de la Colombie-Britannique, à moins qu'il n'ait trouvé une juridiction dans le régistre central de la Cour d'Ottawa, serait capable d'aller devant la Cour. Il arrive souvent qu'un juge donné peut par exemple, de la manière dont il traite les causes, plaire à certains avocats, mais ne pas plaire à d'autres. Je pense que le barreau de la Colombie-Britannique serait beaucoup mieux desservi en ayant un système de rotation et, si je juge à l'avance du nombre de cas qui serait disponible en provenance de Colombie-Britannique dans cette Cour, je pense, en fait, qu'il y aurait toujours un juge là pour une période d'un mois. Je pense qu'il serait beaucoup plus satisfaisant pour le barreau de la Colombie-Britannique ou celui de l'Ouest, d'avoir la possibilité d'aller devant différents juges et non d'être coincé par une personne particulière.

Comme le député fait remarquer, le bill prévoit la nomination de juges adjoints et ceci, à mon avis, tend jusqu'à un certain point à satisfaire l'exigence de résidence ou l'aspect de la résidence. Je n'aime pas la notion de juges résidents partout au Canada, parce que je ne veux pas fractionner la Cour. Une cour fonctionne bien lorsque les juges peuvent se retrouver pour discuter de la teneur générale des décisions déjà prises. Il en est ainsi de toutes les divisions concernant les procès d'une cour provinciale. Ceci est certainement vrai pour la division de l'appel d'une cour provinciale, et un juge en chef doit être capable d'obtenir une certaine cohérence dans la position que la Cour prend sur les affaires qui lui sont présentées. Je crois que si un juge résidait en Colombie-Britannique et un autre en Nouvelle-Écosse, vous n'auriez pas cette cohérence et cet esprit de corps qui est indispensable pour un tribunal.

Le point final que M. Hogarth a soulevé concernait la jurdiction inhérente par opposition à la juridiction statutaire. Il est vrai que ce tribunal fonde sa juridiction sur un statut et il est également vrai que tout statut subséquent du Parlement peut la modifier. C'est vrai de tout bill et de tout statut. Je ne sais pas quelle est votre réponse à cette question. Je pense qu'elle déclare que l'intention du Parlement est de limiter le caractère arbitraire des tribunaux administratifs. Je ne crois pas qu'en donnant aux cours provincia-

[*Text*]

either because the amplitude or the effectiveness of the prerogative writs has been cut down severely, both at the provincial level and the federal level by statutes with privity clauses, by statutes with exclusionary clauses.

The purpose of this Bill is to wipe out those privity clauses and exclusionary clauses and to make sure in those quasi-judicial and judicial aspects of administrative decisions there is judicial review so the rules of natural justice can apply; so the rules of not exceeding jurisdiction can apply; so there will be some body reviewing the fact of whether the particular administrative board is operating properly within the scope of the statute that set it up.

Mr. Hogarth: You see, my basic premise is why not leave that to a provincial court to determine? I cannot understand the compulsion to give this power of review to a whole new court structure. With the greatest respect, I cannot see why you just cannot give that power of review to the courts of ordinary inherent jurisdiction. Despite what you have said with respect to the restrictions placed on the prerogative writs by statute, those restrictions have never been particularly adhered to by the courts and the courts have always assumed their inherent jurisdiction. I cannot understand why we have to have the federal court structure to handle those appeals. Why not just give it to a provincial court judge?

As to consistency of application of the law, you should have to follow through with that theory and include the criminal jurisdiction in the federal court structure because there is nothing that requires more consistency than the courts of criminal jurisprudence. This conflict has always existed in the country and I do not see where it has been particularly harmful in any respect.

The Chairman: Mr. Brewin.

Mr. Hogarth: I had not finished but that is all right.

The Chairman: You will have ample opportunity, Mr. Hogarth, as the weeks go on.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I regret that I was not here at the opening, I could not help it. I would like, perhaps before I put any

[*Interpretation*]

les leurs brefs traditionnels concernant leurs prérogatives, ceci solutionnerait le problème parce que l'amplitude et l'efficacité des mandats de prérogatives a été réduit considérablement tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral par les statuts avec des clauses de liens de droit par les statuts avec des clauses d'exclusion.

Le but de cette loi est de balayer ces clauses de liens de droit et ces clauses d'exclusion et de s'assurer que, dans ces aspects quasi-judiciaires des décisions administratives, il y a une revision judiciaire, si bien que les règles de la justice naturelle puissent s'appliquer, que les règles qui consistent à ne pas dépasser la juridiction puissent s'appliquer, qu'il y ait quelque organisme qui revise le fait de savoir si la commission administrative particulière fonctionne convenablement dans le cadre du statut qui est établi.

M. Hogarth: Vous voyez, mon idée de base est la suivante: Pourquoi ne pourrait-on pas laisser cela à la décision d'une cour provinciale? Je ne comprends pas pourquoi on se sent obligé de donner ce pouvoir de révision à cette cour nouvelle. Avec le respect que je vous dois, je ne peux pas voir pourquoi vous ne donnez pas tout simplement ce pouvoir de révision aux tribunaux de juridiction ordinaire inhérente. Malgré ce que vous avez dit en ce qui concerne les restrictions établies sur les mandats de prescription par le statut, ces restrictions n'ont jamais été particulièrement bien respectées par les tribunaux et les tribunaux ont toujours présumé qu'ils avaient la juridiction inhérente. Je ne comprends pas pourquoi nous avons la cour fédérale pour traiter ces appels. Pourquoi ne les donnerait-on pas tout simplement à un juge de cour provinciale?

Quant à la logique à l'application de la loi, vous devriez inclure cette théorie et inclure la juridiction criminelle dans la structure de la cour fédérale, parce qu'il n'y a rien qui demande plus de cohérence que les tribunaux de jurisprudence criminelle. Ce conflit a toujours existé dans le pays et je ne vois pas pourquoi il serait particulièrement nocif.

Le président: Monsieur Brewin.

M. Hogarth: Je n'ai pas fini, mais cela va bien.

Le président: Vous aurez de plus amples occasions de vous exprimer, monsieur Hogarth, au fur et à mesure des semaines.

M. Brewin: Monsieur le président, je regrette de ne pas avoir été là à l'ouverture, mais je n'ai pu faire autrement. J'aimerais,

[*Texte*]

questions to the Minister, to be directed by you. The line of questioning I want to put relates to those clauses which deal with the rights of the new court to superintend or supervise the administrative and judicial, quasi-judicial functions. In other words, I think chiefly clauses 18, 28 and perhaps linked with 41 about documents. Would it be advisable that I wait till we come to those or is it contemplated that we ask the Minister about them now? In my view these sections are the most important and the most innovative sections in this whole legislation and are extremely important. They raise very big questions. For instance, this single question as to whether there is provided a review of any administrative acts.

The Chairman: I assume you have decided to go on, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I was just giving you an opportunity...

The Chairman: I think it is quite in order to proceed in this manner.

Mr. Brewin: ...to advise me whether it is the right time to ask the Minister these questions.

The Chairman: I think it is the right time, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Then may I ask another question to you, Mr. Chairman; that is, is it contemplated by the Committee that we will be calling any outside witnesses on this? I ask because I have received a copy of a very learned memorandum provided by the dean of the law school at Dalhousie, Professor Nicholls on this particular subject of the review of other tribunals. Is it contemplated that this Committee will seek outside help? I think it should on this aspect. I think the rest of the bill we can handle quite adequately with the advice we have available here, advice from the Department and the Minister. However, when we are coming to this question of the whole relationship between the courts and the administrative tribunals, it is a question on which I think we need outside assistance.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: On that point, Mr. Chairman, I would like to say that I believe we ought to hear some witnesses. This is quite a complicated matter. I also have a copy of Professor Nicholls' brief here and the dimensions of the issues he raises whether or not

[*Interprétation*]

peut-être avant que je pose des questions au ministre, être instruit par vous. Les questions que je vais poser se rapportent aux articles qui s'occupent des droits du nouveau tribunal de superviser les fonctions administratives et judiciaires ainsi que les fonctions quasi judiciaires. En d'autres termes, je pense principalement aux article 18, 28 et peut-être aussi 41. Alors serait-il souhaitable que j'attende qu'on en vienne à ces articles ou est-ce qu'on envisage d'interroger le ministre là-dessus toute de suite? De mon avis, ces articles sont les plus importants et les plus innovatifs de toute cette législation. Ils soulèvent des questions très importantes. Tout d'abord, il y a la question de savoir si on prévoit une révision des actes administratifs.

Le président: Je suppose que vous avez décidé de continuer, monsieur Brewin.

M. Brewin: Je vous donnais simplement l'occasion,...

Le président: Je pense qu'il est tout à fait dans l'ordre de continuer de cette manière.

M. Brewin: ...de m'avertir si c'est le temps exact de poser au ministre ces questions.

Le président: Je pense que c'est le temps convenable, monsieur Brewin.

M. Brewin: Alors, puis-je vous poser une autre question, monsieur le président, est-ce que le Comité envisage de convoquer des témoins de l'extérieur? Je vous pose cette question parce que j'ai reçu un exemplaire d'un mémorendum très documenté fourni par le doyen de la faculté de droit de Dalhousie, le professeur Nicholls sur ce sujet particulier de la revision des autres tribunaux. Envisage-t-on que le Comité cherchera une aide extérieure? Je crois qu'on devrait le faire à ce sujet. Je pense que nous pouvons traiter le reste du bill d'une manière tout à fait adéquate avec les conseils dont nous disposons ici, les conseils en provenance du ministère et du Ministre. Toutefois, lorsque nous en venons à cette question des rapports entre les cours et les tribunaux administratifs, c'est une question sur laquelle je pense, nous aurons besoin d'aide de l'extérieur.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Sur cette question, monsieur le président, je voudrais dire que je pense que nous devrions entendre des témoins. C'est une affaire fort compliquée. J'ai aussi un exemplaire du mémoire du professeur Nicholls et les dimensions des problè-

[*Text*]

we agree with them—I do not entirely agree with them—but the dimensions of the issues are so great that it seems to me there ought to be some witnesses heard on these questions. Of course, I would suggest that we have people who express other views as well as that which Professor Nicholls puts forward.

The Chairman: Gentlemen, it is my personal opinion that in view of the nature of the Bill we should entertain some witnesses. It has been the policy of the Committee to restrict them as much as possible and I do not think that we should have a whole parade of witnesses. I have for example a telegram from the Ontario Administrative Law Subsection of the Canadian Bar Association. They wish to appear. I feel that they should appear. If it is agreeable with the Committee, we will hold a sub-committee meeting and discuss this question of witnesses. Certainly I do not feel the door should be closed to witnesses. Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Then if I may deal with these sections, there seems to me, and I think I said this on second reading, there seems to me a considerable confusion in regard to Clause 18, which gives original jurisdiction to the Trial Division to issue injunctions, *Certiorari* and so on and then Clause 28 which confers some jurisdiction:

> ...to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasijudicial basis,...

I would like to know first of all why the jurisdiction of review should not be clearly confined to one or other branch of the court? Why does it need to be duplicated? Second, what is the meaning of Clause 28(3) which says:

> (3) Where the Court of Appeal has jurisdiction...the Trial Division has no jurisdiction...

It seems to be saying in Clause 18, in the boradest terms without any limit, it has jurisdiction. Clause 28 confers the jurisdiction on the Court of Appeal and then goes on to say where it has jurisdiction nobody else, the Trial Division has jurisdiction. This to me is highly confusing and conceals within it a lot of very important questions.

The Chairman: Mr. Maxwell.

[*Interpretation*]

mes qu'il soulève, que nous soyons d'accord ou pas avec eux,—et je ne suis pas entièrement d'accord avec eux—mais les dimensions des problèmes sont si grandes, qu'il me semble, qu'on devrait entendre des témoins sur ces questions. Naturellement, je suggérerais que nous ayons des gens qui expriment d'autres points de vue aussi bien que ceux qu'exprime le professeur Nicholls.

Le président: Messieurs, je pense personnellement que par suite de la nature du bill, nous devrions convoquer des témoins. Le Comité a eu pour politique de les limiter autant que possible et je ne pense pas que nous devrions avoir un grand défilé de témoins. J'ai par exemple un télégramme de la sous-section de droit administratif de l'Ontario de l'Association du Barreau canadien. Ils veulent comparaître. Je pense qu'on devrait les laisser comparaître. Si cela convient au Comité, nous tiendrons une réunion du sous-comité et nous étudierons cette question des témoins. Certainement, j'estime que l'on ne devrait pas fermer la porte aux témoins. Monsieur Brewin.

M. Brewin: En ce qui concerne ces articles il me semble qu'il y a une confusion considérable en ce qui concerne l'article 18, qui accorde la juridiction originale à la Division de première instance pour émettre des injonctions, des certoriaris, etc., et ensuite, l'article 28 qui confère une certaine juridiction:

> ...pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire,...

J'aimerais savoir pourquoi tout d'abord la juridiction de revision ne serait pas clairement limitée à une ou l'autre branche de la Cour? Pourquoi doit-elle être doublée? Deuxièmement quelle est la signification du paragraphe 3 de l'article 28 qui dit:

> (3) Lorsque la Cour d'appel a compétence...la Division de première instance est sans compétence...

Il semble qu'on dise dans l'article 18, dans les termes les plus larges, et sans restriction, que la Cour a la juridiction. L'article 28 confère à la juridiction sur la Cour d'appel et ensuite continue en disant que lorsqu'elle a la juridiction personne d'autre, la Division de première instance n'a pas la juridiction. Ceci pour moi est très embrouillé et cache beaucoup de questions très importantes.

Le président: Monsieur Maxwell.

[*Texte*]

Mr. Maxwell: Mr. Chairman, Mr. Brewin, perhaps I should endeavour to make a general statement about Clauses 18 and 28. Clause 18 is based on the philosophy that we want to remove the jurisdiction and prerogative matters from the Superior Courts of the provinces and place them in our own federal Superior Court.

If I can just deal very briefly with one point that arises out of Mr. Hogarth's comment in this regard. One of the main reasons for that is that we do not wish to have federal tribunals subjected to a multiplicity of provincial court jurisdictions which is the situation at the present time. As a matter of fact, if one takes a tribunal like the Canada Labour Relations Board, for example, theoretically that board could be attacked on the same issue in every Superior Court of the country if it were dealing with a national union and with a national employer, as it frequently does.

That this is one of the main reasons we would, I think, reject the philosophy that Mr. Hogarth has put forward, which is in effect to try to improve the jurisdiction that the Superior Courts of the provinces enjoy because we must do it. By "we" I mean the federal government must do it, not the provincial governments that are incompetent constitutionally to do it.

Mr. Hogarth: Why then did you not include habeas corpus in Clause 18?

Mr. Maxwell: I can deal with that, too. In a word the habeas corpus remedy per se is a very limited remedy and one that we do not object to having dealt with on a local basis because after all "habeas corpus" in its simple sense means, "Is there prima facie legal authority to hold the body?"

Mr. Hogarth: It means getting out of jail.

Mr. Maxwell: Exactly. The real remedy in this regard is not so much *habeas corpus* because if it is being illegally held, it can be released immediately. There are no problems. If, however, there is the question of the validity of something behind the authority to hold —that is the real remedy.

Mr. Hogarth: Well, that is *habeas corpus certiorari,* maybe.

Mr. Maxwell: In short, we do not think there is anything wrong with *habeas corpus*

[*Interprétation*]

M. Maxwell: Monsieur le président, monsieur Brewin, peut-être devrais-je faire une déclaration générale en ce qui concerne les articles 18 et 28. L'article 18 se base sur la prémisse que nous désirons enlever la juridiction et les affaires de prérogatives aux tribunaux supérieurs des provinces et les placer dans notre cour fédérale supérieure.

Puis-je m'occuper très brièvement d'un point qui est soulevé par le commentaire de M. Hogarth à ce sujet. Une des principales raisons pour cela est que nous ne voulons pas avoir des tribunaux fédéraux assujettis à une multiplicité de juridiction de cours provinciales ce qui est la situaiton à l'heure actuelle. En fait, si l'on prend un tribunal comme la Commission des relations du travail du Canada, par exemple, théoriquement cette commission pourrait être attaquée sur la même question dans toute cour supérieure du pays si elle s'occupait d'un syndicat national et d'un employeur national, comme elle le fait fréquemment.

C'est l'une des principales raisons pour laquelle nous rejetons la prémisse que M. Hogarth a formulée, qui consiste en fait à essayer d'améliorer la juridiction dont jouissent les cours supérieures des provinces parce que nous devons le faire. Par «nous» je veux dire que le gouvernement fédéral doit le faire, et non les gouvernements de province qui sont incompétents du point de vue constitutionnel pour le faire.

M. Hogarth: Pourquoi alors n'avez-vous pas fait figurer l'*habeas corpus* à l'article 18?

M. Mawell: Je peux m'occuper de cela, également. En un mot, le redressement par l'*habeas corpus* en soi est un redressement très limité et un redressement pour lequel nous n'avons pas d'objection à ce qu'on s'en occupe sur une base locale parce que après tout l'*habeas corpus* dans son sens le plus simple signifie «Y a-t-il une autorité légale *prima facie* pour retenir le corps?»

M. Hogarth: Cela signifie: sortir de prison.

M. Maxwell: Exactement. Le véritable redressement à cet égard n'est tant *habeas corpus* parce que si une personne est détenue illégalement, elle peut être relâchée immédiatement. Il n'y a pas de problèmes. Toutefois, s'il y a la question de la validité de quelque chose derrière l'autorité pour détenir—ceci est le véritable redressement.

M. Hogarth: C'est l'*habeas corpus certiorari,* peut-être.

M. Maxwell: En résumé, nous ne pensons pas que ce soit mal d'administrer l'*habeas*

[*Text*]

being administered locally. As a matter of fact, it is a relatively simple concept. Is there legal authority to hold the body, period? If there is not he's free. That is the reason we have not dealt with *habeas corpus*. We think it should be left the way it is. We do not really think there is any need to improve on *habeas corpus*. We think it works very well the way it is.

Mr. Hogarth: Well, I cannot understand it.

Mr. Maxwell: Maybe you disagree with that but that is the basic reason, Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: It arises all the time in deportation hearings.

Mr. Gilbert: Should we not get back to Mr. Brewin.

Mr. Maxwell: I would like to come back now to Mr. Brewin. We come back to Clause 18 which is the one in effect that takes the jurisdicton away in matters and puts it in the federal court. Now that is step one, if I can put it that way. Having got them there, we think they are not entirely satisfactory. We feel that there should be improvements made on these remedies of *certiorari* and prohibition. This is what we are endeavouring to do in Clause 28. Now, you say, "why the Court of Appeal, why not leave it in the Trial Bench?" We might have done that but we thought that we would be better to put it in the Court of Appeal because most of these boards are three or more men. We felt that on balance it could be better looked at and better dealt with by the Court of Appeal rather than a single judge looking at the practice and procedure of a larger board. Maybe that is cosmetic more than anything else, but I think it is perhaps a real factor.

Another factor is this. If you leave it in the Trial Bench then, of course, you have to go from the Trial Division to the Court of Appeal and then possibly ultimately to the Supreme Court of Canada. You have got to have three steps. We thought that was desirable because it must be remembered that you want to eliminate the delay to the extent that you can in these things. You want the review but you also want it done quickly. We felt to put it in the Trial Bench rather than in the Court of Appeal would increase the delay time Mr. Brewin.

[*Interpretation*]

corpus sur le plan local. En fait c'est un concept relativement simple. Y a-t-il une autorité légale pour retenir le corps? S'il n'y en a pas, la personne est libre. C'est la raison pour laquelle nous ne nous sommes pas occupés de l'*habeas corpus*. Nous pensons qu'on devrait le laisser tel qu'il est. Nous ne pensons pas véritablement qu'il faille améliorer l'*habeas corpus*. Nous pensons qu'il fonctionne très bien à l'heure actuelle.

M. Hogarth: Je ne peux pas comprendre cela.

M. Maxwell: Peut-être que vous n'êtes pas d'accord avec cela, mais c'est la raison de base, monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Cela se produit tout le temps dans les audiences sur la déportation.

M. Gilbert: Ne devrions-nous pas retourner à M. Brewin?

M. Maxwell: J'aimerais retourner maintenant à M. Brewin. Nous revenons à l'article 18 qui est le seul qui effectivement enlève la compétence à une cour provinciale et la donne à une cour fédérale. C'est la première étape, si nous pouvons nous exprimer ainsi.

Là, nous pensons qu'ils ne sont pas entièrement satisfaisants. Nous pensons que l'on devrait améliorer ces redressements des brefs de *certiorari* et de prohibition. C'est ce que nous essayons de faire dans l'article 28. Maintenant, vous dites, «pourquoi la Cour d'appel, pourquoi ne pas le laisser au tribunal de première instance»? Nous aurions pu le faire mais nous avons pensé qu'il serait mieux de le confier à la Cour d'appel parce que la plupart de ces commissions sont composées de trois membres ou plus. Nous avons estimé que cela pourrait être mieux étudié par la Cour d'appel que par un simple juge examinant la pratique et la procédure d'une commission plus importante. Peut-être s'agit-il là d'une question de détail, mais je pense que c'est peut-être un facteur réel.

L'autre facteur est celui-ci. Si on laisse cela au tribunal de première instance alors naturellement il faut passer de la division de la première instance à la Cour d'appel et ensuite aboutir à la Cour suprême du Canada en dernier lieu. Il y a en somme trois étapes. Nous avons pensé que c'était souhaitable parce qu'il faut se souvenir qu'on veut éliminer le délai autant que possible en ce qui concerne ces choses. On veut qu'il y ait une révision mais on veut qu'elle soit faite rapidement. Nous estimons que confier cela à un tribunal de première instance plutôt qu'à la Cour d'appel augmenterait le délai, monsieur Brewin.

[*Texte*]

Mr. Brewin: If I may interrupt you. Clause 18 includes any right by way of:

> . . .an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board...

It is sweeping.

Mr. Maxwell: That is right.

Mr. Brewin: It is completely wide. I understand perfectly well your first step which is to transfer all of this reviewing authority from provincial tribunals to the federal tribunal. That is done by Clause 18.

Mr. Maxwell: Right.

Mr. Brewin: Then, what are you taking away with Clause 28 when you add subclause (3) to it?

> 28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine application to review and set aside a decision or order,...

Mr. Maxwell: Yes.

Mr. Brewin: Does this mean that there is some residue of cases where you might normally proceed under the old procedure. You would go by way of prohibition or *certiorari* or *mandamus* or something.

Mr. Maxwell: Yes.

Mr. Brewin: If you take that then you only can go to the Court of Appeal. In other words you have given with the one hand to the Trial Division and now you are taking away from it. Is that the intent?

Mr. Maxwell: That is precisely right, Mr. Brewin. There is a residual jurisdiction still remaining with the Trial Bench.

Mr. Brewin: What sort of residual jurisdiction? Is there anything there that is not:

> ...to hear and determine an application to review and set aside...

The "application to review and set aside" is a pretty broad expression. Is that narrower than the expression in Clause 18?

Mr. Maxwell: Let me just suggest one possibility to you. There are words of exception. Clause 28. For example, if you have a purely administrative jurisdictional decision

[*Interprétation*]

M. Brewin: Puis-je vous interrompre? L'article 18 comprend tout droit par voie de:

> ...une injonction, un bref de *certiorari* un bref de *mandamus*, un bref de prohibition ou un bref de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral,...

Cet article est global.

M. Maxwell: C'est exact.

M. Brewin: Il est extrêmement large. Si je comprends bien, votre premier point est de transférer toute cette autorité en matière de révision des tribunaux au tribunal fédéral. C'est ce que fait l'article 18.

M. Maxwell: C'est exact.

M. Brewin: Alors, qu'est-ce que vous enlevez à l'article 28 quand vous lui ajoutez le sous-article 3?

> 28 (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation qu'une décision ou ordonnance...

M. Maxwell: Oui.

M. Brewin: Cela signifie-t-il qu'il y a quelques résidus de cas où vous pourriez procéder normalement en vertu de l'ancienne procédure? Vous iriez par voie de prohibition ou de *certiorari* ou de *mandamus* ou de quelque chose d'autre.

M. Maxwell: Oui.

M. Brewin: Si vous prenez cela, alors vous pouvez seulement aller à la Cour d'appel. En d'autres termes, vous avez donné d'une main à la division de première instance et maintenant vous le lui reprenez de l'autre main. Est-ce bien là l'intention?

M. Maxwell: C'est tout à fait exact, monsieur Brewin. Il y a une juridiction résiduelle qui reste encore avec le tribunal de première instance.

M. Brewin: Quelle sort de juridiction résiduelle? Y a-t-il quelque chose là...

> ...pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation...

L'expression «une demande d'examen et d'annulation» est assez large. Est-ce une expression plus étroite que celle qui est contenue dans l'article 18?

M. Maxwell: Laissez-moi vous signaler une possibilité. L'article 28 contient des mots d'exception. Par exemple, si vous avez une décision juridictionnelle purement administrative

[*Text*]

that does not have to be acted upon judicially but there is a question as to whether or not there may be a duty to act, the person concerned may refuse to act. Then, I suggest to you, that if there is that situation, folowing a demand and refusal, you could bring a *mandamus* application. That is one case.

Mr. Hogarth: You can get that in provincial courts now.

Mr. Maxwell: You can get all sorts of things in the provincial courts, Mr. Hogarth.

Mr. Brewin: All I would make as a comment at this stage is that I do not at all disapprove of what I conceive to be the intent that you have described. I think nearly every case should go to the Appelate Division. I think that would be the right place for normal review. I think, however, that Clause 28 is too narrow in excluding administrative tribunals. If you are going to do that, you should continue to have the right under Clause 18. I hate to say this in the presence of expert draftsmen but I wonder whether this is stated with the clarity that the public and the profession are entitled to.

Mr. Turner: May I answer that, Mr. Chairman. I want to venture to say through you to Mr. Brewin that the clarity in Clause 28 exceeds anything that one can obtain from judicial decisions as to the present scope of the prerogative writs. The residual situation that the Deputy Minister has described is one that was deliberately created and as a matter of fact, when the hon. member, Mr. Brewin, spoke on second reading I took him to want to examine how far this review would go. I took him to agree that there ought to be a review of those administrative decisions that were judicial or *quasi-judicial* that is to say involving a hearing of parties where the judicial process was brought in to the process of making that decision. However, he did not want the process of review to go into the administrative aspects of decisions of administrative boards. That is to say, it is not to be the duty of the courts to superimpose policy, or to review policy, or to reject policy, set by an administrative board within the scope of the statute. The role of the courts is to examine the proceedings in a judicial or *quasi-judicial* way of those tribunals, to examine whether they are operating within their jurisdictions on a basis of law properly interpreted.

[*Interpretation*]

qui ne doit pas faire objet d'une procédure judiciaire, mais si le question de savoir est si on peut agir, la personne intéressée peut refuser d'agir. Alors, je vous suggère, que s'il y a cette situation, suivant une demande et un refus, vous puissiez présenter une requête de *mandamus*. C'est un cas.

M. Hogarth: Vous pouvez obtenir cela dans les tribunaux provinciaux maintenant.

M. Maxwell: Vous pouvez obtenir toutes sortes de chose dans les tribunaux provinciaux, monsieur Hogarth.

M. Brewin: Tout ce sur quoi je voudrais faire un commentaire à ce stade est que je ne désapprouve pas du tout ce que je conçois être l'intention que vous avez décrite. Je pense presque que chaque cas devrait aller devant la division des appels. Je pense que cela serait la place convenable pour une révision normale. A mon avis, toutefois, l'article 28 est trop étroit en excluant les tribunaux administratifs. Si vous faites cela, vous devriez continuer à avoir le droit en vertu de l'article 18. Je n'aime pas dire ceci en la présence de rédacteurs experts mais je me demande si cela a été déclaré avec la clarté que le public et la profession sont en droit d'attendre.

M. Turner: Je répondrai à cela, monsieur le président. Je tiens à dire par votre entremise à M. Brewin que la clarté de l'article 28 dépasse tout ce que l'on peut obtenir des décisions juridiques quant à la portée actuelle des brefs de prérogatives. La situation résiduelle que le sous-ministre a décrite est une situation qui a été créée délibérément, quand l'honorable député, M. Brewin, a parlé lors de la seconde lecture; je l'ai invité à examiner quelle serait l'ampleur de cette révision. Il a admis qu'on devrait réviser ces décisions administratives qui sont d'ordre juridique ou quasi-juridique, c'est-à-dire qu'elles comprennent une audience de partie où le processus juridique a été appliqué au processus de rendre cette décision. Toutefois, il ne voulait pas que le processus de révision parte sur les aspects administratifs des décisions des commissions administratives. Ceci signifie que les tribunaux ne doivent pas surimposer une politique, ou reviser une politique, ou rejeter une politique établie par une commission administrative dans le cadre de status. Le rôle des tribunaux c'est d'examiner les procédures d'une manière judiciaire ou quasi judiciaire de ces tribunaux, d'examiner si elles fonctionnent dans le cadre de leur juridiction sur la base du droit convenablement interprété.

[*Texte*]

Now, that is why we have this exclusionary phrase in Clause 28 (1):

> Notwithstanding section 18...the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis...

The process of review under Clause 28 therefore goes only to those aspects of decisions of administrative boards that are judicial or *quasi-judicial* in nature. There is something residual as the Deputy Minister pointed out. The prerogative writs can attack in certain instances the administrative aspects of tribunals. The original inherent common law jurisdiction now found in the provincial courts is admittedly transferred to the federal court under Clause 18 but the ambit and scope of those prerogative writs, whatever they may be, is maintained in Clause 18.

Mr. Hogarth: For instance, as I understand the law, I can get today in the Province of British Columbia a writ of *mandamus* against a building inspector who is making essentially an administrative decision. If he will not give me a permit to build my house I can apply to the provincial court.

The Chairman: Mr. Hogarth, I do not want to...

Mr. Hogarth: I just want to, Mr. Chairman, this is most important.

The Chairman: Yes, I know, everything you say is most important.

Mr. Hogarth: No, that is not so. Every time I compliment you, sir, it is a necessity.

The Chairman: Mr. Brewin has the floor unless he would like to defer to Mr. Hogarth.

Mr. Brewin: The answers that have been given are very illuminating but I just want to say that I think we need to go into these particular clauses very intensively because this problem of what is administrative as distinct from what is judicial and *quasi-judicial* is an extremely difficult question. It has taxed the courts for a long time. We want to be very clear where we are going. I must say I am a little clearer now than I was half an hour ago so I am glad I did ask the questions.

[*Interprétation*]

C'est la raison pour laquelle nous avons cette phrase de réserve dans le paragraphe (a) de l'article 28:

> Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas également soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire...

Le processus de révision de l'article 28 n'intéresse que les aspects des décisions administratives qui sont judiciaires ou quasi-judiciaires. Mais il y a quelque chose de résiduel comme le sous-ministre l'a dit. Les brefs de prérogatives peuvent en certain cas aller à la rencontre des aspects administratifs des tribunaux. La juridiction inhérente originale du droit coutumier que l'on trouve maintenant dans les provinces est transférée à la cours fédérale en vertu de l'article 18 mais l'ampleur de ces brefs de prérogatives, telle qu'elle puisse être, est maintenue dans l'article 18.

M. Hogarth: Par exemple, comme je comprends la loi, je peux obtenir aujourd'hui dans la province de la Colombie-Britannique une ordonnance de *mandamus* contre un inspecteur de la construction qui prend essentiellement une décision administrative. S'il ne veut pas me donner un permis pour construire ma maison, je peux faire appel à la Cour provinciale.

Le président: Monsieur Hogarth, je ne veux pas...

M. Hogarth: Mais je veux, monsieur le président, ceci est très important.

Le président: Oui, je le sais, tout ce que vous dites est très important.

M. Hogarth: Non, il n'en est pas ainsi. Chaque fois que je vous complimente, monsieur, c'est une nécessité.

Le président: M. Brewin a la parole, à moins qu'il ne veuille la passer à M. Hogarth.

M. Brewin: Les réponses qui nous ont été données nous ont beaucoup éclairés mais je tiens à dire que je pense que nous devrions examiner ces clauses particulières très intensément parce que ce problème de ce qui est administratif par opposition à ce qui est judiciaire et *quasi-judiciaire*, est une question extrêmement difficile. Elle a taxé les cours pendant longtemps. Nous voulons savoir exactement où nous allons. Je dois dire que je suis un peu plus éclairé maintenant que je ne

[*Text*]

I still think that there is need for further clarification but I will yield.

The Chairman: Thank you, Mr. Brewin. Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I would like to raise in a preliminary way at this point, one of the objections that Professor Nicholls has made. He argues that, first of all, what is proposed in Clause 28, is not an appeal at all, as he describes it; it is a " 'setting aside' which in its effect appears to be not unlike the 'quashing' on a writ of *certiorari*". At the same time the right of appeal is maintained by Clause 29 from quite a number of tribunals. The existing rights of appeal which are found in particular acts dealing with those tribunals are maintained, so that you have a very complex structure being involved. I would only ask if this is the correct interpretation and if so, what is the purpose of this further complication which appears, in its own way, something like the relationship between Clauses 18 and 28?

Mr. Maxwell: I have also had Professor Nicholls' letter. He is quite right in concluding that what we propose in Clause 28 is not an appeal. It is rather a review of the proceedings to see whether or not they had been dealt with within the proper legal framework. We are not interfering with existing rights of appeal that exist in a great multiplicity of statutes. Frequently, of course, rights of appeal are accompanied by a statutory right in the court to give the judgment or decision that the tribunal below should have given. Generally speaking, we would not think that appropriate in a broad sweeping provision like Clause 28 because we feel that it is really not the business of the court to start making judgments about the certification of a union, for example. The court's concern is that the board function properly and within the proper legal framework. That is where the concern of the court begins and ends. We do not think an appeal would be an appropriate remedy at all in that context.

Mr. MacGuigan: I tend to agree with that Mr. Maxwell. Professor Nicholls lists 15 statutes in which there already is such a right of appeal. Perhaps there should be some reduction of appeal in those circumstances.

Mr. Maxwell: Now, when we come to the appeals we are leaving the appeals intact but

[*Interpretation*]

l'étais il y a une demi-heure si bien que je suis heureux d'avoir posé cette question. Je pense toutefois qu'il faudrait encore l'éclaircir mais je vais céder mon tour.

Le président: Merci, monsieur Brewin. Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Monsieur le président, j'aimerais de façon préliminaire soulever l'une des objections que le professeur Nicholls a faites. Il soutient que, tout d'abord, ce qu'on propose à l'article 28, ce n'est pas du tout un appel et il le décrit comme étant une annulation et qui, dans son effet, ne semble pas être différent de la cessation d'un bref de *certiorari*. En même temps, le droit d'appel est maintenu par l'article 29 pour un bon nombre de tribunaux. Les droits d'appel existants que l'on trouve dans ces lois particulières traitant des tribunaux sont maintenus, de sorte qu'il y a là une structure très complexe. Je voudrais seulement demander si cela est l'interprétation correcte et dans l'affirmative, quel est le but de cette autre complication qui semble, dans sa propre manière, quelque chose comme le rapport entre l'article 18 et 28?

M. Maxwell: J'ai également eu la lettre du professeur Nicholls. Il a tout à fait raison parce qu'il conclut que ce que nous proposons à l'article 28 n'est pas un appel. C'est plutôt une revision des procédures pour voir si on s'en est occupé dans le cadre légal convenable. Nous n'interférons pas avec les droits d'appel qui existent dans un grand nombre de statuts. Bien entendu, fréquemment les droits d'appel sont accompagnés par un droit statutaire au tribunal pour donner le jugement ou la décision que le tribunal situé en dessous aurait dû donner. D'une façon générale, nous ne pensons pas que ce soit convenable dans une disposition aussi vaste que l'article 28 parce que nous estimons que ce n'est pas l'affaire de la cour de commencer à prendre des jugements sur l'accréditation d'un syndicat par exemple. Le rôle de la cour est de faire en sorte que la Commission fonctionne comme il faut et dans le cadre juridique convenable. C'est là que commence et que finit le travail de la cour. Nous ne pensons pas qu'un appel serait un redressement permanent dans ce contexte.

M. MacGuigan: J'ai tendance à être d'accord avec M. Maxwell. Le professeur Nicholls énumère quinze statuts dans lesquels il y a déjà ce droit d'appel; peut-être devrait-il y avoir quelques réductions de l'appel dans ces circonstances.

M. Maxwell: Maintenant, parce que nous en venons aux appels, nous laissons les appels

[*Texte*]

to the extent that the appeal remedy may not be a completely satisfactory remedy, because most of these appeals are limited to questions of law or questions of jurisdiction, there still remains a review remedy under Clause 28. It is a double barrel thing. Now it may look a little complicated on the face of it but we were faced with either doing that or abolishing the rights of appeal which we thought would be an unwise step at this particular junction.

Mr. Turner: Through you, Mr. Chairman, with the courtesy of the Committee, I will just amplify that. A party has, under this statute, three alternative ways of proceeding if he feels agrieved by an administrative tribunal. For purposes of illustration and not for the purposes of reflecting upon what that administration tribunal may or may not do, take the Canadian Transport Commission. Under the existing law you can appeal from the Canadian Transport Commission by way of petition for leave to appeal to the Supreme Court of Canada on matters of law, or mixed law and fact, or conceivably jurisdiction. You can also appeal on matters of fact to the Governor in Council. The Supreme Court Bill which just went through this Committee changes that petition for leave to appeal to the Supreme Court of Canada from one to three judges, where only one judge at the moment hears it. But, in practice, it has been very difficult to get into the Supreme Court of Canada on petition for leave to appeal from administrative tribunals because the roles have been so charged that the Supreme Court really has refused, in effect, to review or hear appeals from administrative tribunals. Appeals, by way of fact, to the Governor in Council has also not been too successful over the years. We want to maintain that avenue except of course that the Federal Court of Appeal is substituted as an intermediary between the Supreme Court and the canadian Transport Commission. You would now go to a Federal Court of Appeal and then to the Supreme Court of Canada.

Mr. MacGuigan: The jurisdiction remains the same but the body to which you are appealing for review changes.

Mr. Turner: Yes. Originally to the Federal Court of Appeal and the Supreme Court of Canada. So we have retained those avenues of appeal but they are very restrictive. It has to be on a matter of law or law or jurisdiction. Obviously there are a lot of areas that the Supreme Court of Canada cannot review

[*Interprétation*]

intacts mais dans la mesure où le redressement d'appel peut ne pas être un redressement complètement satisfaisant, car la plupart de ces appels se limitent à des questions de droit ou des questions de juridiction, il reste encore un redressement de revision en vertu de l'article 28. Maintenant cela peut sembler un peu compliqué mais nous devons soit faire cela, soit abolir les droits d'appel, ce qui serait peu sage à ce moment précis.

M. Turner: Par votre entremise, Monsieur le président, avec la courtoisie du Comité, j'aimerais fournir quelques explications aux termes de ce statut. Un parti a trois moyens de procéder s'il se sent lésé par un tribunal administratif. A titre d'exemple et non pour réfléchir sur ce que ce tribunal administratif peut faire ou ne pas faire, prenons la Commission canadienne des transports. Aux termes de la loi actuelle on peut en appeler d'une décision de la Commission canadienne des transports par voie d'une requête demandant de faire appel à la Cour suprême du Canada sur les affaires de droit, ou sur des questions mixtes de droit et de fait, ou à la rigueur, sur une question de juridiction. On peut aussi en appeler des questions de fait au gouverneur en conseil. Le bill sur la Cour suprême qui a été présenté à ce Comité sans cette demande d'autorisation de faire appel à la Cour suprême du Canada de un à trois juges, où seulement un juge à ce moment l'entend. Mais en pratique, cela a été très difficile d'accéder à la Cour suprême du Canada en vertu d'une demande d'autorisation de faire appel à des tribunaux administratifs parce que les rôles ont été si chargés que la Cour suprême réellement a refusé, en fait, de reviser ou d'entendre les appels en provenance des tribunaux administratifs. Au fait, les appels faits au gouverneur en conseil n'ont pas été très couronnés de succès ces dernières années. Nous désirons rester sur cette route si ce n'est naturellement que la cour fédérale d'appel est substituée en tant qu'intermédiaire entre la Cour suprême et la Commission canadienne des transports. Maintenant, on va à une cour fédérale d'appel et ensuite à la Cour suprême du Canada.

M. MacGuigan: La juridication reste la même, mais l'organisme auquel vous faites appel pour la revision change.

M. Turner: Oui. Originairement, vous alliez à la Cour fédérale d'appel et à la Cour suprême du Canada. Nous avons donc retenu ces deux modes d'appel mais ils sont très restrictifs. Cela doit être sur une affaire de droit ou de juridiction. Manifestement, il y a un bon nombre de secteurs que la Cour

[*Text*]

unless he somehow put it under law or jurisdiction. Clause 28 opens up the review remedies where the board, the Canadian Transport Commission in this case

> (a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction.

Was there a conflict of interest? Was there a notice of hearing? Was there a hearing? Were parties entitled to cross-examine the other side? Were parties given advance notice of the evidence of the other side? Was the evidence on which the reasons for judgment were made available and so on? All sort of conceivable ways of examining the exercise of quasi-judicial discretion. Did the Commission erred in law in making its decision or order? Does the error appear on the face of the record? Was there an error in law? Did they misinterpret their own statute? Did they give reasons for judgment? Because often these administrative tribunals could avoid review by the provincial courts by not putting any reasons down and therefore the error in law did not appear on the fact of the record and courts often held they did not have jurisdiction for that reason. Did the Commission base its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner without due regard to the evidence. Then there is the third alternative. The first you can proceed under the appeal that is in the statute setting up that board. Secondly, under Clause 28, under the statutory review innovations. Third, if you cannot find a way of review or appeal under those two avenues, you can go back to Clause 18 and find a remedy—particularly *mandamus* under Clause 18.

Mr. Hogarth: That is the point I am trying to make.

Mr. Turner: There are the three avenues.

Mr. Hogarth: You cannot mandamus an administrative tribunal under this Act.

Mr. Turner: Yes you can.

Mr. Hogarth: No, because it says "other than a decision or order of an administrative nature."

Mr. Maxwell: Mr. Hogarth, you are not reading Clause 18.

[*Interpretation*]

suprême du Canada ne peut reviser à moins qu'ils ne leur soient confiés par la loi. L'article 28 ouvre précisément les redressements de revision lorsque la Commission, dans ce cas la Commission canadienne des transports:

> (a) N'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence.

Y a-t-il eu là un nouveau conflit d'intérêt? Y a-t-il eu un avis d'audience? Y a-t-il eu audience? Est-ce que les parties ont été autorisés à interroger contradictoirement l'autre côté. Est-ce que les parties ont reçu un préavis de la preuve présentée par l'autre côté? Était-ce la preuve sur laquelle les raisons concernant le jugement s'appuyaient? Toutes sortes de manières concevables d'examiner l'exercice de la discrétion quasi-judiciaire. Est-ce que la Commission a commis une erreur de droit en rendant sa décision ou son ordre? Est-ce que l'erreur apparaît étant donné le dossier? Y a-t-il eu une erreur de droit? Ont-ils mal interprété leur propre statut? Ont-ils donné des raisons pour le jugement? Souvent, ces tribunaux administratifs pouvaient éviter la revision par les tribunaux provinciaux en n'indiquant pas les raisons, l'erreur de droit n'apparaissait pas du fait du dossier et les tribunaux souvent ont jugé qu'il n'avaient pas la juridiction, pour cette raison. La Commission n'a-t-elle pas fondé sa décision ou son ordre sur une conclusion erronée de faits qu'elle avait faite d'une manière perverse ou capricieuse sans considérer comme il faut la preuve. Ensuite il y a la troisième alternative. Tout d'abord, on peut avoir recours au droit normal d'appel au statut établissant cette Commission. Deuxièmement, aux termes de l'article 28 en vertu des innovations de revision statutaire. Troisièmement, si on ne peut trouver une méthode de revision ou d'appel en vertu de ces 2 possibilités, on peut retourner à l'article 18 et trouver un redressement—particulièrement un *mandamus* en vertu de l'article 18.

M. Hogarth: C'est le point que je veux souligner.

M. Turner: Il y a trois possibilités.

M. Hogarth: On ne peut pas exercer un *mandamus* sur un tribunal administratif en vertu de cette loi.

M. Turner: Si, on le peut.

M. Hogarth: Non parce qu'il est dit «autre qu'une décision ou une ordonnance de nature administrative.»

M. Maxwell: Vous ne lisez pas l'article 18.

[*Texte*]

Mr. Turner: Read 18.

Mr. Hogarth: No, but Clause 28 is "notwithstanding section 18."

The Chairman: Are you finished, Mr. MacGuigan. You do not have to finish you know.

Mr. MacGuigan: I am not finished.

The Chairman: Proceed.

Mr. MacGuigan: I will let the Minister's words stand as the last words on this subject for now. I would like to turn briefly to Clause 23 which raises a problem that disturbs me in terms of the breadth of the change which is being created. I wonder if the Minister could say why certain particular matters have been selected for transfer to the jurisdiction of the Federal Court. For example, the class of subject of bills of exchange and promissory notes. Bankruptcy and solvency is another area of federal jurisdiction. Why, for instance, would that not be transferred as well. Why one rather than the other? I can hardly expect the Minister to give a brief comment on the effects of this, but I see great problems of competing jurisdiction between federal and provincial courts here. Some of my colleagues have already referred to this matter.

Mr. Maxwell: Well, Mr. MacGuigan, you are right in thinking that there may possibly be some form shopping through this although that is not why we made the change, or proposed the change. So far as promissory notes and bills of exchange are concerned, we are motivated very largely by a peculiar consideration. From time to time, the Crown becomes involved on a note or a bill of some sort along with other parties. At the present time, the other parties can be sued in the provincial courts, but the Crown could not be. We felt that was an unhappy situation. We thought that, therefore, if we popped the general jurisdiction into this court, then of course, anybody could be sued in the federal tribunal and of course it would take care of the Crown.

That may not seem like a good enough reason for doing this but that is perhaps the fundamental reason. It was not a feeling that there was any real inadequacy in the provincial courts to deal with those bills and notes. On the other hand one can conceive of a

[*Interprétation*]

M. Turner: Lisez l'article 18.

M. Hogarth: Non, mais l'article 28 commence par: «nonobstant l'article 18.»

Le président: Est-ce que vous avez terminé, monsieur MacGuigan. Vous n'êtes pas tenu de terminer, vous le savez.

M. MacGuigan: Je n'ai pas terminé.

Le président: Continuez alors.

M. MacGuigan: Je laisse les mots du ministre figurer comme les derniers mots sur le sujet pour le moment. J'aimerais maintenant retourner brièvement vers l'article 23 qui soulève un problème qui me trouble en ce qui concerne la largeur du changement qui est créée, je me demande si le ministre pourrait dire pourquoi on a choisi certaines affaires particulières pour les transférer à la juridiction de la Cour fédérale. Par exemple, la catégorie d'objets des lettres de change et des billets à ordre. La banqueroute et la solvabilité constituent la juridiction fédérale. Pourquoi, par exemple, ne transférerait-on pas cela également? Pourquoi en transférerait-on une plutôt qu'une autre? Je ne m'attends pas à ce que le ministre fasse un bref commentaire sur les effets de cela, mais je vois là-dedans les grands problèmes de juridiction compétitive entre les tribunaux fédéraux et les tribunaux provinciaux. Certains de mes collègues se sont déjà rapportés à cette affaire.

M. Maxwell: Monsieur MacGuigan, vous avez raison de penser qu'il peut y avoir quelques sources d'interférence ici, quoique ce ne soit pas pour cela que nous avons fait le changement ou proposé le changement. En ce qui concerne les billets à ordre et les lettres de change, nous sommes motivés très largement par une considération particulière. De temps en temps, la Couronne devient impliquée par un billet à ordre ou lettres de change de quelque sorte ainsi que d'autres parties. A l'heure actuelle, les autres parties peuvent être poursuivies dans les tribunaux provinciaux, mais la Couronne ne le pourrait pas. Nous avons estimé qu'il s'agissait là d'une situation malheureuse. Aussi nous avons pensé que si nous mettions la juridiction générale dans cette cour, naturellement personne ne pourrait être poursuivi devant le tribunal fédéral et, naturellement, cela tiendrait compte de la Couronne.

Cela peut sembler comme une raison assez bonne pour le faire, mais c'est peut-être la raison fondamentale. On n'éprouvait pas l'impression qu'il y ait eu une insuffisance réelle dans les tribunaux provinciaux pour s'occuper de ces lettres de change et de ces billets à

[*Text*]

situation where it might be very handy to have a national federal tribunal that you could proceed in. Let us suppose, for example, that the maker of the note is in Halifax and the payee is in British Columbia. I can see some advantages in having a national forum with the jurisdiction in that kind of a situation. Perhaps Mr. McCleave will think it is analogous to the divorce situation he has in mind but there could be some advantages in having a national forum.

Similarly when you come to the matter of aeronautics. Aeronautics accidents very frequently involve people spread across the country and sometimes you will find different courts assuming jurisdiction with regard to the same accident and that is not very satisfactory from the standpoint of the over-all administration of justice.

Similarly with works and undertakings connecting a province with any other province or extending beyond the limits. There again you have matters of national consequence where we think it would be an advantage to have jurisdiction in a national forum for the simple reason that they are national and they will frequently involve interests that go beyond the particular province and the particular provincial court.

Mr. MacGuigan: When a case has more than one aspect, is it your belief that this would transfer a case for the consideration of all its aspects to the federal court or would the matter be transferred back to a provincial court for consideration of aspects that come under provincial laws.

Mr. Maxwell: I do not know. I would not visualize that situation exactly, Mr. MacGuigan. I am not quite sure that I understand your point.

Mr. MacGuigan: Take a case involving aeronautics, for example, you have some constitutional decisions as to how far that goes but there might be an area where it is not clear whether or not it is federal jurisdiction. The case comes to the federal court. The federal court may decide it is within the federal constitutional jurisdiction or that certain aspects of it are. There may still be some aspects which even the federal court would say are under provincial jurisdiction.

Mr. Maxwell: If that happens, of course, then the court could not deal with those

[*Interpretation*]

ordre. D'autre part, on peut concevoir une situation où il pourrait être très pratique d'avoir un tribunal fédéral national auquel on pourrait recourir. Supposons par exemple, que celui qui émet le billet est à Halifax et que le porteur se trouve en Colombie-Britannique. Je peux voir quelques avantages dans le fait d'avoir un forum national avec la juridiction dans cette sorte de situation. Peut-être que M. McCleave pensera que ceci est analogue à la situation sur le divorce qu'il a à l'esprit, mais il pourrait être désavantageux d'avoir un forum national.

Il en est de même quand vous en venez à l'affaire de l'aéronautique. Les accidents en matière d'aviation très souvent concernent des gens qui se trouvent habiter à de grandes distances dans le pays et parfois on trouvera différents tribunaux qui assument la juridiction en ce qui concerne le même accident et ce n'est pas très satisfaisant du point de vue de l'administration générale de la Justice.

Il en est de même avec les travaux et les entreprises qui relient une province à une autre province ou qui s'étendent au-delà de ces limites. Là également on a des affaires d'importance nationale où nous pensons qu'il serait un avantage d'avoir une juridiction dans un forum national pour la simple raison qu'elles sont nationales et qu'elles impliquent fréquemment des intérêts qui vont bien au-delà d'une province particulière et d'un tribunal provincial particulier.

M. MacGuigan: Lorsqu'une cause a plus d'un aspect, estimez-vous que cela transférerait une cause pour la considération de tous ces aspects au tribunal fédéral ou est-ce que l'affaire serait transférée de nouveau au tribunal provincial pour qu'il en étudie les aspects qui viennent sous les lois provinciales.

M. Maxwell: Je ne sais pas. Je ne saurais concevoir cette situation exactement, monsieur MacGuigan. Je ne suis pas tout à fait sûr que je comprends exactement votre point.

M. MacGuigan: Prenons une cause concernant l'aéronautique par exemple, vous avez des décisions constitutionnelles sur jusqu'où cela peut aller. Mais il peut y avoir un secteur où ce n'est pas clair si c'est oui ou non la juridiction fédérale. La cause va à la Cour fédérale. La Cour fédérale peut décider que c'est dans la compétence constitutionnelle fédérale ou que certains aspects de cela le sont. Il peut encore y avoir certains aspects qui d'après la Cour fédérale relèveront de la juridiction provinciale.

M. Maxwell: Dans ce cas, naturellement, la Cour ne pourra s'occuper de ces aspects qui

[*Texte*]

aspects that are beyond federal jurisdiction. There is no question about that. I am not sure that is a practical problem but it might be. I am not sure that it is, though.

Mr. MacGuigan: I am not sure either but it is because of my very uncertainty that I am troubled by this section.

Mr. Maxwell: I do not think it is a practical problem, let us put it that way.

The Chairman: Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Between you and Mr. Hogarth you can continue.

Mr. Gilbert: Mr. Minister, one of the three purposes that you gave with regard to the Federal Court bill was to convert into case law, administrative law of tribunals boards and commissions. I think we are all familiar that the experience of administrative boards has been one of flexibility. We may be tightening now that approach because of the appeal to the Federal Court. That brings me back to my usual theme. It may be that we have to look at the sociological approach to the law. It may be that administrative boards have done this in the past and if they have, they have not taken the strict view that the courts have taken with regard to the words of statutes.

I would not like to think that administrative boards would be hampered and handicapped by an approach of *stare decisis* or predecents in the functions or their work. I would like a comment from the Minister on that.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think the hon. member knows that I agree with that particular philosophy. Mr. Chairman, we have tried to avoid that result in the way the bill has been drafted. I think that in Clause 28, to which I referred,

> ...other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis...

we have tried to make it clear that it is only matters of jurisdiction; matters involving the legal interpretation of the statute under which the board is operating; matters of natural justice or equity between the parties in the hearing of the case that we are concerned with.

We are not setting forth at this stage any minimum rules of procedure. Boards have different procedures because of the different

[*Interprétation*]

sont au-delà de la compétence fédérale. Il n'y a pas de doute à ce sujet. Je ne suis pas sûr que ce soit un problème pratique, mais ce pourrait l'être. Je ne suis pas sûr que cela le soit, cependant.

M. MacGuigan: Je n'en suis pas sûr non plus, et c'est précisément parce que j'ai des doutes que j'ai soulevé la question.

M. Maxwell: Je ne pense pas qu'il s'agisse d'un problème pratique, pour tout dire.

Le président: Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Merci monsieur le président.

Le président: Entre vous et M. Hogarth, vous pouvez continuer.

M. Gilbert: Monsieur le ministre, un des trois buts que vous avez indiqués en ce qui concerne le Bill sur la Cour fédérale était de convertir en jurisprudence, droits administratifs des tribunaux et commissions. Je pense que nous savons tous bien que l'expérience des commissions administratives a été une serrer maintenant cette approche à cause de l'appel de la Cour fédérale. Ceci me ramène à mon thème habituel. Il se peut que nous ayons à examiner l'approche sociologique de la loi. Il se peut que les commissions administratives aient fait cela dans le passé et si elles l'on fait, elles n'ont pas adopté le strict point de vue que les tribunaux ont adopté en ce qui concerne les mots des statuts.

Je n'aimerais pas savoir que les commissions administratives étaient entravées et handicapées par une approche de *stare decisis* ou de précédents dans l'accomplissement de leurs fonctions. J'aimerais recevoir un commentaire du Ministre à ce sujet.

M. Turner: Je crois que le député sait que je suis d'accord avec cette théorie particulière. Monsieur le président, nous avons essayé d'éviter ce résultat et le bill a été rédigé en conséquence. Je pense que dans l'article 28, auquel je me suis référé,

> ...autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire...

Nous avons essayé d'établir clairement qu'il s'agit seulement d'affaires de juridiction; d'affaires comprenant l'interprétation légale du statut en vertu duquel la Commission fonctionne; d'affaires de justice naturelle ou d'équité entre les parties dans l'audition du cas qui nous intéresse.

Nous n'établissons pas à ce stade de règle minimum de procédures. Les commissions ont différentes procédures à cause des différentes

[*Text*]

subject matter that comes before them. This bill, in our opinion, does not impinge upon that type of discretion. It does not impinge upon the policy that that board is instructed by Parliament to administer. I was insistent in the drafting of this bill that it be made quite clear that the courts were not going to superimpose policy upon administrative boards. Policy is for Parliament to delegate and policy of an administrative nature is left free. Within the general tenor of Mr. Gilbert's remark, Mr. Chairman, I agree.

Mr. Gilbert: I imagine that time will give us the answer to this approach.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is right. Depending on the reaction (a) of the Board and (b) of the court, I think Parliament may want to review this statute in a number of years.

The very fact that this process of review is available under either Clause 18 or 28 will have a certain effect on how the administrative tribunals in this country conduct themselves.

Mr. Gilbert: I wonder if I could direct your attention, Mr. Minister to page 11, Clause 17(4)(b) at the top of that page, deals with the concurrent original jurisdiction. It reads:

> (b) In proceedings in which relief is sought against any person for anything done or omitted to be done in the performance of his duty as an officer or servant of the Crown,

I note the absence of the word "agent". It just says "an officer or servant of the Crown". Is this deliberate?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): We will look at that, Mr. Gilbert. "Servant" and "agent" are not necessarily synonymous in law. We will review internally why we did not put it in.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I wonder if I could direct an illustration with regard to an independent contractor. At the moment we have these mail delivery trucks which are independent contractors. They have the insignia of Canada on their trucks and the average person thinks they are part and parcel of the government. If there is an accident or a matter of contract, I would imagine

[*Interprétation*]

affaires qui viennent devant elles. Ce bill, à notre avis, n'empiète pas sur ce type de discrétion. Il n'empiète pas sur la politique, que cette commission, sur les ordres du Parlement, doit administrer. J'ai insisté dans la rédaction de ce bill, que l'on établisse clairement que les tribunaux ne vont pas surimposer les lignes de conduite aux commissions administratives. C'est au Parlement qu'il revient de délguer des lignes de conduite et les lignes de conduite de nature administrative sont laissées libres. En ce qui concerne la ligne générale des remarques de M. Gilbert, monsieur le président, j'exprime mon accord.

M. Gilbert: J'imagine que le temps nous apportera la réponse à la façon d'aborder ce problème.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est exact. Ceci dépend (a) de la Commission et (b) de la Cour, et je pense que le Parlement voudra reviser ce statut dans un certain nombre d'années.

Le fait même que ce processus de revision soit disponible en vertu de l'article 18 ou de l'article 28 aura un certain effet sur la manière dont les tribunaux administratifs de ce pays se conduisent.

M. Gilbert: Je me demande, si je pourrais attirer votre attention, monsieur le ministre, à l'alinéa (b) du paragraphe 4 de l'article 17 au sommet de cette page, qui s'occupe de la juridiction originelle concurrente. Cet alinéa se lit comme il suit:

> (b) dans les procédures dans lesquelles on cherche à obtenir un redressement contre une personne en raison d'un acte ou d'une omission de cette dernière dans l'exercice de ses fonctions à titre de fonctionnaire ou préposé de la Couronne,

Je remarque l'absence du mot «agent». Le paragraphe dit tout simplement: «un fonctionnaire ou un préposé de la Couronne». Est-ce que ceci est délibéré?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous allons examiner cela, monsieur Gilbert. «Servant» et «préposé» ne sont pas nécessairement synonymes en droit. A cet égard, nous allons reviser cette omission.

M. Gilbert: Monsieur le président, je me demande si je pourrais prendre comme illustration le cas d'un entrepreneur indépendant. A l'heure actuelle nous avons des camionneurs qui livrent le courrier et qui sont des entrepreneurs indépendants. Ils portent le blason du Canada sur leurs camions et le Canadien moyen pense qu'ils font partie du personnel gouvernemental. S'il arrive un acci-

[*Texte*]

the action is against the independent contractor. It is not against the Crown. All I am saying is perhaps we should do some thinking along these lines.

The second area is the question of Crown corporations—Polymer, Air Canada and so forth. Where do they fit in this scheme of this bill?

Mr. Maxwell: If we are talking about statutory agents, normally the action would be brought not against the agents but against the principal, and the principal is the Crown. So there never has been any great difficulty about this. You could sue either the Crown in the Exchequer Court, and of course you could continue to do that in the new court, or under statutory agents special legislation there is always a sue and be sued clause and those agents could be sued directly in the provincial courts. So actually you have a two-forum situation there. I do not think there is any problem there.

Mr. Gilbert: Forum shopping is what concerned me in connection with that phrase.

Mr. Maxwell: That has existed for a long time and it never has occasioned any great problem. All the statutory agents can be sued in the provincial courts because the statute setting it up says so. But you also could bring a petition of right against the Crown in the Exchequer Court because, of course, it is really a Crown liability that you are getting after here. It does not matter whether you say it is a liability, of the Crown directly or a liability through the agent, it is the same thing anyway.

Mr. Gilbert: I will accept the penetrating explanation by Mr. Maxwell and pass to my good friend.

The Chairman: Mr. Blair.

Mr. Blair: Mr. Chairman, I have been looking at Clause 28. I would think that in general the record of the administrative tribunals in Ottawa has been good in the sense of administering their responsibilities. To my knowledge there have been very few cases where prerogative writs have been raised against them. There have been many difficult cases because of the large economic gains which are at stake and everybody who loses of course assumes that natural justice has been

[*Interprétation*]

dent ou une affaire de contrat, j'imagine que l'action est contre l'entrepreneur indépendant. Elle n'est pas contre la Couronne. Tout ce que je dis est que peut-être nous devrions passer à ce point.

Le second domaine concerne la question des sociétés de la Couronne, Polymer, Air Canada, etc. Où rentrent-elles dans ce projet de loi?

M. Maxwell: Si nous parlons des agents statutaires, normalement le litige ne sera pas pris contre les agents, mais contre le principal élément, à savoir la Couronne. Donc il n'y a jamais eu de difficultés dans ce cas. On peut poursuivre soit la Couronne devant la Cour de l'Échiquier, et naturellement on peut continuer à faire cela devant le nouveau tribunal ou en vertu de la législation spéciale concernant les agents statutaires, il y a toujours un article relatif à la poursuite et aux poursuivis et ces agents pourraient être poursuivis directement devant les cours provinciales. On a donc ici une situation comprenant deux forums. Je ne pense pas qu'il y ait aucun problème sur ce point.

M. Gilbert: La recherche d'un forum est ce qui m'a intrigué en ce qui concerne cette phrase.

M. Maxwell: Cela a existé depuis longtemps, et n'a jamais créé de grands problèmes. Tous les agents statutaires peuvent être prousuivis devant les cours provinciales parce que le statut qui les établit dit que c'est possible. Mais on pourrait également apporter une pétition de droit contre la Couronne devant la Cour de l'Échiquier parce que, bien entendu, c'est véritablement après une responsabilité de la Couronne que vous en voulez. Peu importe que vous disiez qu'il s'agisse d'une responsabilité de la Couronne exactement ou une responsabilité par l'entremise d'un agent, c'est la même chose de toute façon.

M. Gilbert: J'accepterais l'explication pénétrante de M. Maxwell et je passe à mon bon ami.

Le président: Monsieur Blair.

M. Blair: Monsieur le président, j'ai examiné l'article 28. Il me semble qu'en général les tribunaux administratifs d'Ottawa ont fait un bon travail en ce qui concerne l'administration de leur responsabilité. A ma connaissance, il y a eu très peu de cas et de brèves prérogatives ont été soulevées contre eux. Il y a eu beaucoup de causes difficiles à cause des importants gains économiques qui sont en jeu et toute personne qui perd naturellement suppose que la justice naturelle a été violée. Mais

[*Text*]

violated. But I think the problem always has been the hodge-podge of remedies in the different statutes in terms of avenues of appeal. This leads me to the question I am about to ask. In general, these statutes only give a right to make an application for leave to appeal where questions of law or jurisdictions are concerned and those applications generally have had to be made to Supreme Court of Canada, which always has interpreted that it must be an important question of law.

I notice in Clause 28 (1) (b) that the new court of appeal will be seized of jurisdiction where it is found that the tribunal has erred in law in making its decision or order and so on. Does the Department consider that the jurisprudence which heretofore has governed this type of decision both in the Exchequer Court and the Supreme Court will be carried forward, namely that the court of appeal will continue to have some discretion to exclude cases on the basis that the errors in law or the questions of law are not substantial or not important.

Mr. Maxwell: Mr. Blair, I would think that if the court of appeal found that a tribunal had made a desision and if it reached its decision because it had erred in law—that is to say, the error in law is material to the decision—then I would have thought that it quite clearly would certify that result and quash the decision. I think that is the whole purpose of the thing. On the other hand, if the error in law is not material to the decision, and I suppose that is impossible, it probably would not do so. I do not know how I otherwise can deal with your question.

Mr. Blair: So in an original motion for appeal you come right before the court, there is no winnowing-out process.

Mr. Maxwell: That is right.

Mr. Blair: Then my question is answered on that ground.

The other question I would like to raise follows Mr. Gilbert's in respect of Clause 17. I think cases have arisen in the past where the proceedings, let us say, on an automobile accident have been initiated in the Exchequer Court of Canada as between the Crown and the subject and then the question arises whether or not a third-party claim can be litigated as part of the main litigation or whether it has to be dealt with in the provincial courts. I understand many variations of this problem have existed heretofore. Is it

[*Interpretation*]

je pense que le problème a toujours été le mélange des redressements dans les différents statuts concernant les possibilités d'appel. Ceci m'amène à la question que je veux poser. En général, ces statuts donnent seulement le droit de faire une demande de permission d'appel, lorsque les questions de loi ou les juridictions sont concernées, et ces demandes ont dû être faites à la Cour suprême du Canada, qui a toujours interprété que ce doit être une importante question de droit.

Je remarque à l'alinéa (b) du paragraphe (1) de l'article 28 que la nouvelle cour d'appel sera saisie de la juridiction lorsque le tribunal a fait une erreur de droit en rendant sa décision ou un ordre quelconque; est-ce que le ministère considère que la jurisprudence qui a jusqu'à présent gouverné ce type de décision à la fois à la Cour de l'Échiquier et à la Cour suprême saura continuer, à savoir que la cour d'appel continuera d'avoir une discrétion pour exclure les cas en se basant sur le fait que ces erreurs de droit ou les questions de droit ne sont pas importantes?

M. Maxwell: Monsieur Blair, je pense que si la cour d'appel a découvert qu'un tribunal a rendu une décision et qu'il la prise à cause d'une erreur de droit, c'est-à-dire, que l'erreur de droit est à la source de la décision, alors je voudrais qu'elle certifie d'une manière claire ce résultat et passe la décision. Je pense que c'est le seul but de cette chose. D'autre part, si l'erreur de droit n'est pas une cause fondamentale de la désion, et je suppose que c'est impossible, il n'agirait pas ainsi. Je ne sais pas comment je pourrais présenter votre question différemment.

M. Blair: Ainsi dans la motion orginale d'appel, vous allez directement devant le tribunal, il n'y a pas de procédure d'examen minutieux.

M. Maxwell: C'est exact.

M. Blair: Alors on a répondu à ma question sur cette base.

L'autre question que je voudrais présenter suit celle de M. Gilbert en ce qui concerne l'article 17. Je pense que des cas se sont produits par le passé où les procédures, par exemple, lors d'un accident d'automobile, ont été commencées devant la Cour de l'Échiquier du Canada, entre la Couronne et le sujet, et alors la question se pose à savoir si la réclamation d'un tiers parti peut être plaidée comme partie de la plaidoirie principale ou si elle doit être traitée devant les tribunaux provinciaux. D'après ce que je compends, il y

[*Texte*]

intended by Clause 17(4) to eliminate that problem?

Mr. Maxwell: We are, as far as we can constitutionally, eliminating that problem. For example, under this new Clause 17(4)(b) the Crown and, let us say, the Crown driver could both be sued together in the same forum, which is a situation that has not pertained up until now.

Mr. Blair: Thank you, Mr Chairman.

Mr. Sullivan: I have one simple question, and I would like to direct it to Mr. Maxwell. In respect of Clause 28(1)(c), Mr. Maxwell, would you direct your mind to trying to present an application for review before the court of appeal, it is not capricious but I would say it is without due regard for the material before it. Now you mentioned that the board could make a decision on the information they had in their own heads, from experience. Now if you went before the court of appeal that material would not be before the board. What would happen? Would an automatic appeal be granted?

Mr. Maxwell: No, I think not. For example, let us suppose that you are appearing before some sort of specialized board that has some special knowledge of medicine—I am talking hypothetically at the moment—an issue of fact arises, perhaps a mixed fact in medical practice or theory and witnesses are called to deal with this; they give evidence bearing on the matter and the board says in its conclusions, "We are not going to be impressed with any of these witnesses because we know from our own knowledge that such and such is the case and we are going to proceed on that basis" notwithstanding the fact that all the evidence would indicate to the contrary. Now that sort of situation would be one that would be in my view a sure case of a board disregarding the evidence before it and acting on its own initiative. Mind you, it is entitled to do this. What I am trying to say is that administrative boards, generally speaking, do not have to hear evidence, and they can act on any kind of evidence really because they are not bound by the rules of evidence. They can listen to cocktail party gossip if they want to do so but there comes a time when they can act outrageously and fly in the face of a great preponderance of evidence and that is the sort of thing that we have in mind.

[*Interprétation*]

avait beaucoup de variation de ce problème auparavant. Est-ce que le paragraphe (4) de l'article 17 vise à éliminer ce problème?

M. Maxwell: Autant qu'il est possible constitutionnellement, nous éliminons ce problème. Par exemple, en vertu de l'alinéa (b) du paragraphe 4 de l'article 17 la Couronne et, disons le conducteur de la Couronne pourraient être tous deux poursuivis devant la même tribune ce qui est une situation qui n'existait pas jusqu'à présent.

M. Blair: Merci, monsieur le président.

M. Sullivan: J'ai une simple question et j'aimerais la poser à M. Maxwell. En ce qui concerne l'alinéa (c) du paragraphe (1) de l'article 28, monsieur Maxwell, désireriez-vous essayer de présenter la motion devant la cour d'appel, je dirais que cela est sans considération pour le matériel qu'elle a devant elle. Vous avez indiqué maintenant que la Commission pourrait prendre une décision sur les renseignements qu'ils ont à partir de l'expérience. Maintenant si vous allez devant la cour d'appel, ces éléments ne seront pas devant la commission. Que se passera-t-il? Est-ce qu'un appel automatique sera accordé?

M. Maxwell: Non, je ne le pense pas. Par exemple, supposons que vous paraissiez devant une cour spécialisée qui a quelques connaissances spéciales de médecine, je parle d'une manière hypothétique pour le moment, un problème de fait se produit, peut-être un fait mélangé dans la pratique ou la théorie médicale, et on appelle des témoins pour s'occuper de ce cas; ils donnent leur témoignage sur l'affaire et la commission dit dans ces conclusions: «nous n'allons nous laisser impressionner par aucun des témoins parce que nous savons que tel et tel est le cas et nous allons continuer sur cette base», en dépit du fait que toute la preuve indiquerait le contraire. Or une situation de ce genre serait une situation, qui à mon avis, indique qu'une commission ne tient pas compte de la preuve qu'on lui a apportée et qu'elle agit suivant sa propre initiative. Évidemment, elle a le droit d'agir ainsi. Ce que j'essaie de dire, c'est que les commissions administratives, en règle générale, n'ont pas à entendre la preuve et qu'elles peuvent agir sur toutes sortes de preuves en vérité parce qu'elles ne sont pas liées par les règles de la preuve. Elles peuvent écouter des bavardages si cela leur semble bon, mais il arrive un moment où elles peuvent agir d'une manière outrageante et s'emballer devant la grande prépondérance de la preuve et c'est la sorte de chose que nous avons à l'esprit.

[*Text*]

Mr. Sullivan: Yes, now, my point is this and you summarized it very well, except that you did not answer it.

Mr. Maxwell: Sorry.

Mr. Sullivan: Do they take into account what was in the mind of the Board because of previous experience or not, or just what was before the Board when the Court of Appeal sends it in?

Mr. Maxwell: The court has to come to some view whether or not the Board did err here. After all, if the court thinks that the Board acted correctly, it is not going to interfere with it.

Mr. Sullivan: No. I am not making myself clear, I guess. When I am appearing before that court of appeal, may I argue that they made the decision simply on something that was in their minds and not on the evidence before them?

Mr. Maxwell: Yes.

Mr. Sullivan: All right. Then does the court say, it was in their head; we think it was in their head; they have heard a lot of these cases before, or will the court of appeal review it simply on the material support?

Mr. Maxwell: Oh, well, I see your point. Your problem is this. How does the court find out what was in the Board's head, is that what you mean?

Mr. Sullivan: Exactly.

Mr. Maxwell: I see, well, I am sorry. I had not been intentionally avoiding your question. For that purpose, rules will have to be made because when that kind of issue arises, the court in my view of the matter, is going to have to have a statement from the tribunal on how it reached it findings of fact, whether or not it accepted the evidence before it or whether or not it acted on its own information.

Mr. Sullivan: Will the Court of Appeal have to accept that statement and challenge that statement of the tribunal?

Mr. Maxwell: I do not think the Court would challenge it but I think somebody might challenge it, some party complaining might challenge it. The court will require the tribunal, let us say, to certify the facts that it found and the basis for its findings. Now

[*Interpretation*]

M. Sullivan: Oui, c'est mon argument et vous l'avez très bien résumé, sauf que vous n'y avez pas répondu.

M. Maxwell: Je regrette.

M. Sullivan: Est-ce qu'elles tiennent compte de ce que la Commission avait antérieurement à l'esprit à cause de ses expériences, ou simplement de ce qui était devant la Commission quand la Cour d'appel l'a appelée?

M. Maxwell: La Cour doit décider si oui ou non la Commission a commis une erreur. Après tout, si la Cour estime que la Commission a agi correctement, elle ne va pas s'y opposer.

M. Sullivan: Non. Je ne sais pas si je me fais comprendre clairement. Lorsque je comparais devant cette cour d'appel, est-ce que je peux prétendre qu'elle a pris sa décision simplement en se fondant sur des préjugés et non sur la preuve qui était à sa disposition?

M. Maxwell: Oui.

M. Sullivan: Très bien. Alors, est-ce que la Cour dit qu'elle avait ses préjugés; nous pensons qu'elle les avait; ils ont entendu un grand nombre de causes auparavant ou est-ce que la Cour d'appel reverra simplement le cas en se fondant sur les éléments de soutiens?

M. Maxwell: Très bien, je vois ce que vous voulez dire. Votre problème est le suivant: comment la Cour découvre-t-elle ce qui se passe dans la tête des membres de la Commission, est-ce cela que vous voulez dire?

M. Sullivan: Exactement.

M. Maxwell: Je comprends, je m'excuse. Je n'ai pas intentionnellement éludé votre question. En ce qui concerne cet objectif, il faudra édicter des règlements parce que lorsque cette sorte de problème se produit, la Cour, telle que je vois la chose, devra avoir une déclaration du tribunal sur la manière dont il a atteint ses conclusions de fait, il a accepté la preuve qui lui était présenté ou il a agi en se basant sur ses propres sources d'information.

M. Sullivan: Est-ce que la Cour d'Appel devra accepter cette déclaration et mettre en question cette déclaration du Tribunal?

M. Maxwell: Je ne pense pas que la Cour voudrait la mettre en question, mais je pense que quelqu'un pourrait la mettre en question, quelque parti insatisfait pourrait la mettre en question. La Cour demandera au Tribunal, par exemple, de certifier les faits qu'il a trou-

[*Texte*]

that should be a very simple document as I conceive for the most part.

Mr. Sullivan: If it is a simple document, they may say, "From our past experience."

Mr. Maxwell: That is right but I would say that past experience is excellent so long as it is not in flying in the face of the preponderance of evidence given before it. After all, there comes a time when I think if there is a lot of evidence to the contrary, one has to give some weight to it. Mind you, if the Board has acted capriciously, it will be set aside; if the court feels that it has balanced the situation, it will stand, I am sure.

Mr. Sullivan: In this respect, I do not think that would be very satisfactory, thank you.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): May I make a comment with the courtesy of the Committee on Mr. Sullivan's point? I may want to review this with the Deputy Minister. It seems to me that those words, if read properly, might well give the court of appeal the authority on the basis of what the tribunal certifies are its reasons for judgment and upon what evidence those reasons were based to decide whether it did make a decision without due regard for the material before it and made the decision rather on the evidence that it had from its own research division, such evidence not being placed before the parties. Within my own experience of pleading before these boards it has often happened that the decision has been rendered on material that has been researched or given confidentially, never opened for cross-examination by either of the parties, yet forming the fundamental basis upon which the decision was reached. It may be that I am overstating the case but we will be in a better position to answer that when we get on it clause by clause.

Mr. Sullivan: They can reopen the inquiry.

Mr. Blair: With deference to Mr. Hogarth I would like to make a supplementary comment. I think the point the Minister has made is well taken, that in many of the decisions made by administrative tribunals, they do rely upon their expert knowledge of the situation and information compiled by their staffs. One of the defects and there are friends of mine in this room who will think I am beating an old horse again—one of the

[*Interprétation*]

vés et de justifier sa conclusion. Cela devrait être un document très simple ainsi que je le conçois dans l'essentiel.

M. Sullivan: Si c'est un document simple, ils peuvent dire «à partir de notre expérience passée».

M. Maxwell: C'est exact mais je dirais que l'expérience passée est excellente aussi longtemps qu'elle ne s'insurge pas en face de la prépondérance de la preuve qui est fournie. Après tout, il arrive un moment où je pense que s'il y a une preuve considérable du contraire, on doit lui donner quelques considérations. Au fait, si la Commission a agi d'une manière capricieuse, elle sera mise de côté; si la Cour estime qu'elle a tenu compte de tous les éléments, elle restera, j'en suis sûr.

M. Sullivan: A ce sujet, je ne pense pas que cela serait très satisfaisant. Merci.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Puis-je faire un commentaire avec l'autorisation du comité sur l'argument soulevé par M. Sullivan? Il se peut que je veuille reviser ceci avec le sous-ministre. Il me semble que ces mots, si on les lit correctement, pourraient bien donner à la cour d'appel l'autorité sur la base de ce que le Tribunal certifie être ses raisons pour juger et sur quelles preuves se fondent ses raisons pour décider s'il a rendu une décision sans avoir considéré comme il se doit les éléments qui lui ont été soumis, mais qu'il a rendus plutôt en se fondant sur la preuve qu'il avait en provenance de sa propre division de recherche, une telle preuve n'étant pas placée devant les parties. Dans le cadre de mon expérience des plaidoiries devant ces commissions, il s'est souvent produit que la décision a été rendue en se basant sur des documents que l'on a obtenus ou que l'on a reçus d'une manière confidentielle, jamais ouverts pour un examen contradictoire par l'un ou l'autre des parties, et forment cependant la base fondamentale sur laquelle la décision a été prise. Il se peut que j'insiste trop sur le cas, mais nous serons dans une meilleure position pour répondre lorsque nous traiterons article par article.

M. Sullivan: Ils peuvent réouvrir l'enquête.

M. Blair: Avec tout le respect qui est dû à M. Hogarth, j'aimerais faire un commentaire supplémentaire. Je pense que les propos du ministre sont valables, que dans beaucoup des décisions rendues par les tribunaux administratifs, ils ne se fient pas seulement à leurs connaissances d'experts dans la situation et sur les renseignements qui ont été rassemblés par leur personnel. L'un des défauts, et il y a de mes amis dans cette salle qui vont

[*Text*]

defects in our total administrative procedures in Ottawa is that the various agencies have not yet developed a coherent plan for bringing forward their essential comments on particular applications so that they are placed before the public and before the applicants. Some agencies do this in quite a striking fashion such as the National Energy Board, which is represented here by Mr. Lamar, where the Board's counsel has always cross-examined important witnesses extensively. In other ways they give them clear indication of the matters which are prominent in the minds of the Board. I think the passage of this law will have a very salutary effect in meeting the comment made by Mr. Sullivan, if indeed, the new court is confronted with a number of situations where the reason for the decision is not apparent from the evidence produced in the tribunal, then clearly, those decisions are going to be quashed and the various tribunals are going to have to develop procedures whereby this essential information is now brought out at these hearings and the parties will have an opportunity to comment on it.

The Chairman: Thank you, Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Yes Mr. Minister, Clause 18...

Mr. McCleave: Before Mr. Hogarth begins, Mr. Chairman. I have a point to add to what was said. I think the Immigration Appeal Board is another excellent example where the findings of work possibilities are withheld from the counsel who appears for the immigrant.

The Chairman: Thank you, Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Sorry, Mr. Hogarth but that is life.

Mr. Hogarth: It is all right. Very good.

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: I want to just get my thinking clarified, which will be a pleasant change, on Clauses 18, 28 and 29. Seriously, I am not at all satisfied with the way these are drafted. Clause 18 does not give the citizen any rights whatsoever. Clause 18, as I see gives the court, in the appropriate instance, the right to issue a prerogative writ. There is no body of federal jurisprudence on prerogative writs that I am aware of so what is a writ of

[*Interpretation*]

penser que je suis en train de répéter toujours la même vieille critique—un des défauts de nos procédures administratives globales à Ottawa est que les divers organismes n'ont pas encore mis au point un plan cohérent pour formuler leurs commentaires essentiels sur des demandes particulières de sorte qu'elles soient placées devant le public et devant les requérants. Certains organismes font ceci d'une manière tout à fait frappante telle que la Commission de l'energie nationale qui est réprésentée ici par M. Lamar, où l'avocat de la Commission a toujours longuement examiné d'une manière contradictoire les témoins importants. Autrement, elle ordonne une indication claire des affaires qui occupent une place éminente dans l'esprit de la Commission. Je pense que le vote de cette loi aura un effet très salutaire et répondra aux commentaires formulés par M. Sullivan, si, en vérité, le nouveau tribunal doit affronter un nombre de situations où la raison pour établir la décision n'apparaît pas clairement de la preuve fournie devant le tribunal, alors, clairement, ces décisions vont être annulées et les différents tribunaux vont devoir mettre au point des procédures en vertu desquelles ces renseignements essentiels seront maintenant apportés aux audiences et les partis auront une opportunité de faire un commentaire sur eux.

Le président: Merci, monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Oui, monsieur le président, l'article 18...

M. McCleave: Avant que M. Hogarth ne commence, monsieur le président, j'ai un propos à ajouter. Je pense que la Commission d'appel de l'immigration est un autre exemple excellent où les conclusions des possibilités de travail ne sont par fournies à l'avocat qui représente l'immigrant.

Le président: Merci, monsieur McCleave.

M. McCleave: Excusez-moi, monsieur Hogarth, mais c'est la vie.

M. Hogarth: C'est très bien, très bien.

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Je désire seulement clarifier ma pensée, ce qui sera un changement agréable, sur les articles 18, 28 et 29. Sérieusement, je ne suis pas du tout satisfait de leur libellé. L'article 18 ne donne pas aux citoyens des droits, quels qu'ils soient. L'article 18, à ce qu'il me semble, donne à la Cour dans l'exemple approprié le droit d'émettre un bref de prérogative. Il n'existe pas de corps fédéral de jurisprudence sur les brefs de prérogative

[*Texte*]

certiorari in this court might be one thing thing different from what it is in another. The principle under which it might be issued is another thing; all right. Assuming that just says the court has certain powers to do certain things and assuming that says that the court has the power to issue these writs in appropriate cases, then you go to Clause 28 and it says:

28(1) Notwithstanding section 18...

Let us say, regardless of what is contained in Clause 18:

...the Court of Appeal has jurisdiction...

et cetera, et cetera, et cetera and therein in (a), (b) and (c) are the principle grounds upon which *certiorari* is obtained. The interesting part of Clause 28 is that it does not apply to an administrative tribunal. It says:

...other than a decision or order of an administrative nature...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is right.

Mr. Hogarth: It has to be a quasi judicial or judicial decision.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is right.

Mr. Hogarth: We should not speak too broadly about what are administrative tribunals because you have technically administrative tribunals, quasi judicial tribunals and judicial tribunals so...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No. You have administrative tribunals acting either in an administrative fashion, a judicial fashion or a quasi judicial fashion.

Mr. Hogarth: All right. A steamship inspector is aboard by definition. If he refuses to issue a licence to a person who wants to run a vessel it appears that would be an administrative decision. It may be under certain circumstances quasi judicial but let us assume it is administrative. If the person appeals to this court, it appears to me the only appeal that he would have to this court is under Clause 28.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Under Clause 18.

Mr. Hogarth: No, Clause 18 does not give him any substantive right of appeal to the court; it merely gives the court the power in

[*Interprétation*]

que je connais si bien que ce qui est un bref de *certiorari* dans ce tribunal pourrait être différent de ce qu'il est dans un autre tribunal. Le principe en vertu duquel il pourrait être émis est une autre chose; très bien. Assumer cela indique simplement que la Cour a certains pouvoirs de faire certaines choses et indique que la cour a le pouvoir d'émettre ces brefs dans des cas appropriés, alors, vous vous tournez vers l'article 28 et il dit:

28(1) Nonobstant l'article 18...

Disons, indépendamment des dispositions de l'article 18:

...la Cour d'Appel a compétence...

et ainsi de suite et là-dedans, dans les alinéas (a), (b) et (c) se trouvent les raisons de principe sur lesquelles un bref de *certiorari* est obtenu. La partie intéressante de l'article 28 est qu'il ne s'applique pas à un tribunal administratif. Il déclare:

...la Cour d'Appel a compétence... de nature administrative...

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est exact.

M. Hogarth: Cela doit être une décision judiciaire ou quasi judiciaire.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est exact.

M. Hogarth: Nous ne devrions pas parler d'une manière trop large de ce que sont nos tribunaux administratifs parce que vous avez des tribunaux techniquement administratifs, des tribunaux quasi judiciaires ou des tribunaux judiciaires si bien que...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non. On n'a pas de tribunaux administratifs qui agissent soit d'une manière administrative, d'une manière judiciaire ou d'une manière quasi judiciaire.

M. Hogarth: Très bien. Un inspecteur de navire se trouve sur le navire par définition. S'il refuse de délivrer un permis à une personne qui veut diriger un navire, il semble que ce serait une décision administrative. Cette décision peut être dans certaines circonstances quasi-judiciaire mais supposons qu'elle soit administrative. Si la personne en appelle auprès de cette Cour, il me semble que le seul appel qu'elle pourrait faire serait en vertu de l'article 28.

M. Turner (Ottawa-Carleton): En vertu de l'article 18.

M. Hogarth: Non, l'article 18 ne lui donne aucun droit en substance d'appel auprès de la Cour; il donne simplement à la Cour le pou-

[*Text*]

the correct instance to issue the appropriate process. The court would immediately say, "Our powers to review the decision of the steamship inspector" if they are quasi judicial or judicial are under Clause 28, subject to what might be in the Canada Shipping Act, limiting us under Clause 29. Assume there is nothing in the Canada Shipping Act that would limit the appeal to the court. They would then say, "We have to first of all, examine whether it was judicial, quasi judicial or administrative. We find it is administrative, therefore you have no appeal". If they said "We find it is quasi judicial or judicial", the man is in court. If I am correct in the way that might be interpreted, and I think I am correct because it says "notwithstanding Section 18", then that man is being deprived of a right, which it is my understanding he now has in the provincial courts because he can apply to have a *mandamus* issue against an administrative decision in the provincial courts. Now you can correct me if I am wrong.

[*Interpretation*]

voir, dans l'exemple convenable, d'intenter la procédure appropriée. La cour dirait immédiatement «nos pouvoirs de reviser la décision de l'inspecteur du navire» s'ils sont quasi judiciaires ou judiciaires, le sont en vertu de la cause 28, sous réserve de ce qui pourrait se trouver dans la loi de la marine marchande du Canada, qui nous limite en vertu de l'article 29. Supposons qu'il n'y ait rien dans la Loi de la marine marchande du Canada qui limiterait l'appel auprès de la Cour. Ils diraient alors «nous avons tout d'abord à examiner s'il s'agit d'une affaire judiciaire ou quasi-judiciaire ou administrative. Nous découvrons qu'il s'agit d'une affaire administrative, aussi vous n'avez pas d'appel.» S'ils lisaient «nous trouvons que c'est une affaire quasi-judiciaire», l'homme se trouve devant la Cour. Si je ne me trompe pas dans la manière dont on peut interpréter et je pense que je ne me trompe pas parce que l'article en question dit «nonobstant l'article 18,» alors cet homme se voit privé d'un droit, d'après ce que je comprends, qu'il a maintenant dans les tribunaux provinciaux, parce qu'il peut demander d'avoir un *mandamus* contre une décision administrative dans les cours provinciales. Maintenant vous pouvez me corriger si je me trompe.

Mr. Maxwell: Mr. Hogarth maybe I can just follow this through. Let us agree for the moment that he can *prima facie* bring his case within Clause 18, or do you agree with me on that? I mean he has a right to a *mandamus* under Clause 18. Right?

M. Maxwell: Monsieur Hogarth, peut-être puis-je poursuivre cette question. Pour le moment, soyons d'accord sur le point qu'il peut introduire son cas *prima facie* dans le cadre de l'article 18, ou êtes-vous d'accord avec moi sur ce point? Je veux dire qu'il a le droit à un *mandamus* en vertu de la clause 18. C'est exact?

Mr. Hogarth: Yes, assume that he is applying for a *mandamus*.

M. Hogarth: Oui, supposons qu'il demande un *mandamus*.

Mr. Maxwell: Yes. All right, now the question then falls whether or not there is anything that takes that right away in Clause 28. Let us read subclause (3) of Clause 28:

> (3) Where the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, the Trial Division has no jurisdiction...

M. Maxwell: Oui. Maintenant la question revient à savoir si, oui ou non, il y a quelque chose qui retire ce droit dans l'article 28. Lisons le paragraphe (3) de l'article 28.

> (3) Lorsque la Cour a une compétence pour entendre et juger une demande d'examen, d'annulation d'une décision ou d'ordonnance de la décision, la première instance est sans compétence.

Mr. Hogarth: Yes.

M. Hogarth: Oui.

Mr. Maxwell: If there is jurisdiction under Clause 28 to deal with the matter, then of course that is his remedy. If it has a jurisdiction to deal with it, and on the facts that you have given or proposed I think you say it has not, then he still has his remedy under Clause 18.

M. Maxwell: S'il y a compétence en vertu de l'article 28 pour s'occuper de l'affaire, alors naturellement cela est son redressement. S'il y a compétence pour s'occuper de cela, et en se basant sur les faits que vous avez indiqués ou proposés, je pense que vous dites qu'il n'y en a pas, alors il a toujours son redressement en vertu de l'article 18.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: Yes, but my problem is this. When you read Clauses 18 and 28 together, assuming that the basis upon which he gets into court is that the man based his decision or order on an erroneous finding of fact, that was made in a perverse or capricious manner, assuming that that is the basis of his application the judge will say that ground comes within Clause 28.

Mr. Maxwell: Well, I do not think that would be what the court would say.

Mr. Hogarth: I do not understand why, if (a), (b) and (c) set forth the grounds upon which you get the Crown prerogative writs, you bothered to put Clause 28 in at all?

Mr. Maxwell: That is not entirely correct. The remedy in Clause 28 is a special statutory remedy. The gounds set forth are in many respects the grounds that apply with regard to prerogative writs but they are extended grounds.

Mr. Hogarth: Where do they differ?

Mr. Maxwell: Take (c) for example, whether or not the err in law appears in the face of the record. That is not a ground for *certiorari* in British Columbia, I am reasonably certain.

Mr. Hogarth: Well it is...

Mr. Maxwell: I could not be certain about British Columbia, but I do not think it is.

Mr. Hogarth: It is and it is not.

Mr. Maxwell: Certainly (c) is not.

Mr. Hogarth: Certainly you could get a *certiorari* on (c).

Mr. Maxwell: Do you think you could?

Mr. Hogarth: Oh, on capricious finding? That would link right up with (a) on natural justice.

Mr. Maxwell: It is very, very difficult to attack any finding of fact in a *certiorari.*

Mr. Hogarth: I appreciate that, but certainly there are. I do not want to get into an argument with you, but fraud, for instance, cases of perjury and cases of capricious findings, they all come under natural justice.

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Oui, mais mon problème est le suivant. Quand vous lisez ensemble les articles 18 et 28, en supposant que le principe qui le conduit devant la cour est que l'homme a fondé sa décision ou son ordre sur une conclusion erronée des faits, qui a été faite d'une manière perverse et capricieuse, en supposant que cela soit la base de sa demande, le juge dira que la raison provient de l'article 28.

M. Maxwell: Je ne pense pas que ce serait ce que la Cour dirait.

M. Hogarth: Je ne comprends pas pourquoi, si les alinéas (a), (b) et (c) établissent les raisons pour lesquelles vous obtenez les brefs de prérogative de la Couronne, vous vous êtes souciés d'introduire l'article 28 également?

M. Maxwell: Ce n'est pas entièrement juste. Le redressement de l'article 28 est un redressement statutaire spécial. Les raisons établies sont en de nombreux aspects les raisons qui s'appliquent aux brefs de prérogative mais elles sont des raisons étendues.

M. Hogarth: Quelle est la différence?

M. Maxwell: Prenez l'alinéa (b) par exemple, si oui ou non l'erreur de droit ressort à la lecture du dossier. Ceci n'est pas une raison pour un bref à *certiorari* en Colombie-Britannique, j'en suis assez sûr.

M. Hogarth: Eh bien, c'est...

M. Maxwell: Je ne pourrais pas être sûr en ce qui concerne la Colombie-Britannique, mais je ne pense pas que ce soit ainsi.

M. Hogarth: Ça l'est et ça ne l'est pas.

M. Maxwell: Le paragraphe (c) ne l'est certainement pas.

M. Hogarth: Certainement vous pourriez obtenir un bref de *certiorari* en vertu du paragraphe (c).

M. Maxwell: Vous pensez que ce soit possible?

M. Hogarth: En vertu d'une conclusion capricieuse? Ceci nous rattacherait directement à l'alinéa (a) sur la justice naturelle.

M. Maxwell: C'est très difficile d'attaquer une conclusion de fait dans un bref de *certiorari.*

M. Hogarth: Je m'en rends compte, mais certainement qu'il y en a. Je ne veux pas entrer dans un argument avec vous, mais la fraude par exemple, les cas de parjure et les cas de conclusions capricieuses... elles viennent sous la justice naturelle.

[*Text*]

Mr. Maxwell: That is right, but basically the prerogative remedies are under (a) and partly under (b).

Mr. Hogarth: All right, I know that I am one of the few people in the whole of Canada who will be confused by this but, why do we not add to Clause 18 that it has the power to issue these writs in like manner and to like effect as if it were a court of inherent common law jurisdiction established in any one of the provinces? Just to make it clear, why do we not say in Clause 28 "in addition to Section 18"; not "not withstanding" but "in addition to", the court may do this, that or the other thing in these cases? Why do we not just forget about what might be contained in any other statute and give the citizens the right of appeal to this court and wipe out Clause 29, so people can get to this court? As I read Clause 29, and please correct me if I am wrong, if any statute prohibits an appeal to this court, Clause 29 excludes an appeal.

Mr. Maxwell: Mr. Hogarth I agree that Clause 29 as it is now written may be open to that interpretation, the one that you put on it, and I think probably an amendment will be made to Clause 29 to make it a little clearer than perhaps it is at the present time.

Mr. Hogarth: Then just ignoring the problem of Clause 29, why do we not do that with Clause 18 and Clause 28 so that the citizen knows that at all times in like manner and like effect as if this court were an inherent court of common law jurisdiction he can get a writ; so there will be no confusion about how far the court can go to grant these writs. Why do we not say in Clause 29 "in addition to any rights to issue a writ under Clause 18, the court may" and make it clear that it is a special statutory right of appeal and is not to be linked with Clause 18 in limitation. It seems to me that if we are going to give rights to people, let us give them. Otherwise, let us not.

In addition, I cannot see why you cannot make at least a habeas corpus and the habeas corpus in *certiorari* concurrent with provincial court jurisdicton. I do not accept your argument, Mr Maxwell, as to why you left habeas corpus out of this. I do not think it follows through. I speak with the greatest respect because I know you have had more

[*Interpretation*]

M. Maxwell: C'est exact, mais fondamentalement les redressements de prérogatives sont en vertu de l'alinéa (a) et en partie de l'alinéa (b).

M. Hogarth: Très bien, je sais que je suis une des quelques personnes dans le Canada tout entier qui vont se trouver embrouillés par ceci, mais pourquoi n'ajoutons-nous pas à l'article 18 qu'il n'a le pouvoir d'émettre ces brefs d'une manière semblable et avec un effet semblable que s'il était une Cour de juridiction de droit commun inhérent établi dans une des provinces? Pour clarifier ce point, pourquoi ne disons-nous pas à l'article 28, «en plus de l'article 18»; non pas «nonobstant» mais «en plus de», la Cour peut faire ceci cela ou une autre chose dans ces cas? Pourquoi n'oublions-nous pas tout ce qui pourrait être contenu dans les autres statuts, et ne donnerions-nous pas aux citoyens le droit d'appel auprès de cette Cour et ne radierions-nous pas l'article 29 de manière que les gens puissent aller devant cette Cour? Comme je lis l'article 29, et corrigez-moi si je me trompe, si un statut quelconque empêche de faire un appel auprès de cette Cour, l'article 29 exclut cet appel.

M. Maxwell: Monsieur Hogarth, je suis d'accord sur le fait que l'article 29 tel qu'il est écrit maintenant peut être ouvert à cette interprétation, celle que vous lui avez donnée et je pense qu'un amendement sera probablement apporté à l'article 29 et peut-être que ça existe présentement.

M. Hogarth: Maintenant, en ne tenant pas compte du problème de l'article 29, pourquoi ne ferions-nous pas cela avec l'article 18 et l'article 28, de manière que le citoyen sache qu'à tous les moments, de la même manière que si cette Cour était une cour inhérente de juridiction de droit commun, il peut obtenir un bref; ainsi il n'y aurait pas de confusion sur le point jusqu'auquel la cour peut aller pour accorder ces brefs. Pourquoi ne disons-nous pas dans l'article 29 «en plus de tous droits d'émettre un bref en vertu de l'article 18, la Cour peut» et n'établissons-nous d'une manière claire que c'est un droit statutaire spécial d'appel et qu'il ne doit pas être relié à l'article 18 en limitation. Il me semble que si nous devons donner des droits aux gens, donnons-les. Autrement, ne les donnons pas.

De plus, je ne vois pas pourquoi vous ne pouvez faire au moins un *habeas corpus* et l'*habeas corpus* à *certiorari* concurrant avec la juridiction des tribunaux provinciaux. Je n'accepte pas votre argument, monsieur Maxwell, quant aux raisons pour lesquelles vous avez laissé l'*habeas corpus* hors de tout ceci. Je ne pense pas que cela conviendrait. Je

[*Texte*]

experience than I have, but I think we should put habeas corpus in there. We should put all these in adddition to any powers that the provincial courts might have. Then the citizen has his choice of which court he wants to go to for these writs.

The Chairman: Well gentlemen, it is one o'clock.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I am sorry, I just want to put one statement on the record here to repeat what I said before. It is our opinion, subject to the clarifying language we can put in Clause 29, which we are going to put in as a result of submissions we have received from the bar and across the country, it is our opinion and our intention that the writs available under Clause 18 include the administrative aspects of decisions of administrative tribunals and that Clause 28 gives those remedies as spelled out in that clause as against the quasi judicial and judicial aspects of decisions of administrative tribunals. Clause 29 allows the present remedies of appeal to continue. So there are three alternative or conjunctive methods of proceeding; under the statute that sets up the Board itself those avenues will remain, under the new statutory remedy in Clause 28 and under the traditional common law remedies in Clause 18. That is the way it is and those three avenues are open in so far as they apply within the meaning of those three clauses.

The Chairman: Thank you Mr. Turner. I think if it is in order we will cancel the meeting for this afternoon. The Subcommittee can have a meeting to discuss the question of witnesses. There is no point proceeding clause by clause until we hear witnesses, so if that is agreeable, the meeting this afternoon will be cancelled and then the Subcommittee will decide the question of witnesses. Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: The meeting is adjourned.

[*Interprétation*]

parle avec le plus grand respect parce que je sais que vous avez eu beaucoup plus d'expérience que moi. Mais je pense que nous devrions introduire ici un *habeas corpus*. Nous devrions faire figurer toutes ces choses en plus des pouvoirs que les cours provinciales peuvent avoir. Alors le citoyen peut choisir la cour à laquelle il veut se rendre pour ces brefs.

Le président: Messieurs, il est 1 h.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je regrette, je voulais faire ici encore une déclaration pour répéter ce que j'ai dit précédemment. C'est notre opinion, sous réserve des éclaircissements que nous pourrons mettre à l'article 29, que nous allons introduire comme résultat des avis que nous avons reçus du barreau et à travers le pays, c'est notre opinion et notre intention que les brefs disponibles en vertu de l'article 18 comprennent les aspects administratifs des décisions des tribunaux administratifs et que l'article 28 donne ces redressements tels qu'ils sont indiqués dans cet article contre les aspects quasi-judiciaires et judiciaires des décisions des tribunaux administratifs. L'article 29 permet aux redressements actuels des appels de continuer. Ainsi, il y a donc trois façons indépendantes ou conjuguées de procéder; en vertu du statut qui établit la Commission lui-même, en vertu du nouveau redressement statutaire de la clause 28 et en vertu des redressements de droit coutumier traditionnels de la clause 18. C'est ainsi que se présentent les choses et ces trois possibilités sont ouvertes pour autant qu'elles s'appliquent aux termes de ces trois articles.

Le président: Merci, monsieur Turner. Je pense que si c'est acceptable, nous allons annuler la réunion pour cet après-midi. Le sous-comité peut avoir une réunion pour étudier la question des témoins. Il peut procéder a un examen détaillé article par article avant d'écouter les témoins, si bien que si vous êtes d'accord, nous allons annuler la réunion de cet après-midi, ensuite le sous-comité décidera de la question des témoins. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La séance est levée.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

UNIVERSITY OF TORONTO
LIBRARY,
SERIALS DEPT.,
TORONTO 181, ONT.
DA-246 HC.JLA.

Government
Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE

HOUSE OF COMMONS

Second Session
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la
vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE
ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

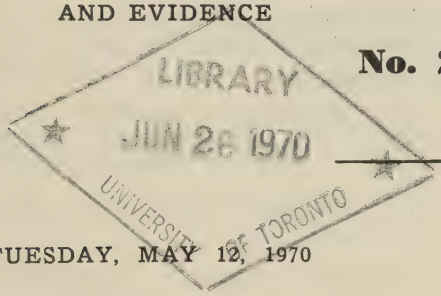
COMITÉ PERMANENT
DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET
TÉMOIGNAGES



No. 27

TUESDAY, MAY 12, 1970

LE MARDI 12 MAI 1970

Respecting

BILL C-192, An Act respecting the Federal Court of Canada.

Concernant le

BILL C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

WITNESS—TÉMOIN

(See Minutes of Proceedings)

(Voir Procès-verbaux)

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman — Mr. Donald R. Tolmie — *Président*
Vice-Chairman — M. Paul M. Gervais — *Vice-président*

and Messrs. — et MM.

Alexander,
Blair,
Brewin,
Cantin,
Chappell,
Deakon,
Fortin,
Gibson,
Gilbert,
Hogarth,
MacEwan,
MacGuigan,
Marceau,
McCleave,
McQuaid,
Schumacher,
Sullivan,
Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, May 12, 1970
(39)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 8.18 p.m. this day. The Vice-Chairman, Mr. Gervais, presided.

Members present: Messrs. Chappell, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, Marceau, McCleave, Woolliams—(8).

Witness: Professor G. V. V. Nicholls, Faculty of Law, Dalhousie University.

The Committee resumed its consideration of Bill C-192, An Act respecting the Federal Court of Canada.

The Chairman introduced the witness.

It was agreed that Professor Nicholls' memorandum, copies of which had been distributed prior to the meeting, be considered as having been read (*see Evidence*).

Mr. McCleave referred to a meeting of the Subcommittee on Agenda and Procedure, held on May 7, 1970.

Professor Nicholls summarized his memorandum. He elaborated his "Conclusions in Summary".

The witness answered questions.

The Chairman thanked Professor Nicholls for his contribution.

At 9.45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 12 mai 1970
(39)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit ce soir à 8h 18. Le vice-président, M. Gervais, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Chappell, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, Marceau, McCleave, Woolliams—(8).

Témoin: M. G. V. V. Nicholls, professeur à la faculté de droit de l'Université Dalhousie.

Le Comité reprend l'étude du Bill C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

Le président présente le témoin.

Il est convenu que le mémoire de M. Nicholls, dont les députés ont reçu un exemplaire avant la séance, sera considéré comme ayant été lu (*Voir témoignages*).

M. McCleave fait mention d'une séance du sous-comité du programme et de la procédure, tenue le 7 mai 1970.

M. Nicholls résume son mémoire. Il donne plus de détails sur ses «conclusions au sommaire».

Le témoin répond aux questions des députés.

Le président remercie M. Nicholls de son aide.

A 9h 45 du soir, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

21979—1½

[*Texte*]

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, May 12, 1970

• 2017

The Vice-Chairman: Gentlemen.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, may I ask if the other Chairman succumbed from all the nice words that were said to him this afternoon in the House of Commons.

The Vice-Chairman: No, I am told that he has been held up temporarily. He should be here very shortly.

Before starting—and we are in sufficient numbers to proceed with our witness—I would like to apologize to Professor Nicholls for the snag we ran into this afternoon. Though the meeting was called for this afternoon, we were not able to hear him because a situation arose in the House which required the presence of members of this Committee, there being three Justice Committee bills before the House. We would like to extend our apologies.

Professor George V. Nicholls (Professor of Law, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia): No apology is necessary, Mr. Chairman. I had a very nice dinner.

The Vice-Chairman: We are in sufficient numbers and so I would like to introduce our witness, Professor G. V. V. Nicholls, B.A. 1929, B.C.L. 1932, from McGill University; postgraduate work in France at the Universities of Dijon and Montpellier; member of the Quebec Bar in 1932—pleased to hear that, Professor—appointed Q.C. in 1953. Service with the administrative branch of the Royal Canadian Air Force in Canada and abroad during World War II.

Professor, Faculty of Law, Dalhousie University from 1957 to date, specializing in, among other things, administrative law. Visiting Professor, Faculty of Law, Queen's University, Kingston, 1968-69, teaching administrative law. Editor of one of the organs of the Canadian Bar Association, the *Canadian Bar Review*, for the 10 years from the end of World War II to appointment at Dalhousie in 1957.

So, gentlemen, I would suggest that since we have all received the professor's brief we might consider it as having been read. If we are in agreement, we could call upon him to

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 12 mai 1970

Le vice-président: Messieurs.

M. McCleave: Est-ce que je puis vous demander si l'autre président a succombé aux bonnes paroles qu'on lui a dites à la Chambre des communes?

Le vice-président: Non, on me dit qu'il est retenu provisoirement et qu'il devrait être parmi nous bientôt.

Nous sommes en nombre suffisant pour entendre notre témoin. Avant de le faire, cependant, je voudrais m'excuser auprès du professeur Nicholls pour les difficultés que nous avons éprouvées cet après-midi. Bien que la réunion ait été convoquée régulièrement cet après-midi, nous n'avons pu l'entendre parce que la Chambre était occupée à des travaux qui exigeaient la présence des membres de notre Comité. La Chambre était saisie de trois projets de loi que nous lui avions envoyés. Je voudrais m'excuser auprès de lui.

Professeur George V. Nicholls (Professeur de droit, Université Dalhousie, Halifax, N.-É.): Il est inutile de vous excuser.

Le vice-président: Nous sommes donc en nombre suffisant. Je voudrais maintenant vous présenter notre témoin, le professeur Nicholls, B.A., 1929, B.C.L., 1932, de l'université McGill, qui a fait ses études supérieures en France, aux universités de Dijon et de Montpellier. Il est membre du Barreau de Québec depuis 1932. Il a été nommé C.R. en 1953, a servi la section administrative de l'Aviation royale du Canada, au Canada et outre-mer pendant la Deuxième guerre mondiale.

Professeur de la Faculté de droit de l'université Dalhousie depuis 1957, il est notamment spécialiste du droit administratif. Professeur invité à la faculté de droit de l'université Queen's à Kingston en 1968 et 1969, il y a professé le droit administratif. Il a été le rédacteur de la *Canadian Bar Review* pendant 10 ans entre la fin de la Deuxième Guerre et jusqu'à ce qu'il soit nommé à Dalhousie en 1957.

Puisque nous avons tous reçu le mémoire du professeur, nous pourrions juger qu'il en a été donné lecture. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, nous pourrions peut-être lui

[*Text*]

possibly point out the salient facts of his brief, after which time we could carry on with the questions. Is this agreeable, gentlemen?

Mr. McCleave: Mr. Chairman, before Professor Nicholls is heard, as I am perhaps the only member of the steering committee who is present at this particular moment in our proceedings, I should say that it was decided the other day we would hear perhaps a maximum of three witnesses of whom Professor Nicholls is one. We would also likely hear from the Ontario group which has asked to be heard on this Bill and also from, perhaps, a judge. So I think this will give at least our colleague an indication of what the steering committee thought would enable us to proceed with this particular measure.

The Vice-Chairman: Do you agree, gentlemen, that the steering committee carry on with its good intentions?

Some hon. Members: Agreed.

Professor Nicholls: Mr. Chairman, this memorandum proceeds on two basic assumptions: one, that administrative law in Canada, within the purview of which Sections 18 and 28 of Bill C-192 fall, is presently so inadequate and in such a state of confusion that almost any attempt at improvement should be welcomed. The second basic assumption, with which perhaps not all my colleagues among Canadian law teachers would agree, is that in the relationship individual-government, which is one of the themes of administrative law, increased safeguards for the individual citizen are desirable. In the following pages are assembled some of the evidence and arguments to support my conclusion that in neither respect, from the point of view either of drafting or of policy, are the proposed sections 18 and 28 adequate.

What I have satisfied myself is required is not a mere tidying-up but a fundamental reconsideration of these provisions of the Bill, which involve the whole problem of review of federal boards, commissions or other analogous tribunals. One can negatively criticize the Bill's provisions in this regard, but one cannot intelligently propose alternative solutions without knowing more about the day-to-day operations of federal tribunals than anyone appears to know at the moment. The fundamental reconsideration I am urging of the proposed sections 18 and 28 and analogous provisions really involves as a preliminary an empirical inquiry into what the tribunals do. The summary of the conclusions of the

[*Interpretation*]

demander d'en souligner les points essentiels, après quoi nous pourrions lui poser les questions, si cela vous va.

M. McCleave: Avant de donner la parole au professeur Nicholls, je voudrais dire que, puisque je suis le seul membre du Comité de direction présent en ce moment, il a été décidé, l'autre jour, que nous entendrions peut-être 3 témoins au plus, dont le professeur Nicholls. Nous entendrions aussi le groupe ontarien qui a demandé à être entendu et à donner son avis sur ce projet de loi. Nous entendrions peut-être aussi un juge. Ceci donne à nos collègues une idée générale du sentiment du Comité de direction sur ces questions et sur la façon d'examiner cette mesure-ci.

Le vice-président: Est-ce que les bonnes intentions du Comité de direction vous conviennent, messieurs?

Des voix: Oui.

Professeur Nicholls: Monsieur le président, le présent mémorandum repose sur deux hypothèses fondamentales: l'une, que le droit administratif du Canada, du ressort duquel sont les articles 18 et 28 du bill C-192, est actuellement si insuffisant et dans un tel état de confusion que toute tentative, ou presque, faite en vue de l'améliorer devrait être accueillie avec joie. La seconde hypothèse fondamentale, avec laquelle tous mes collègues canadiens professeurs de droit ne seraient peut-être pas d'accord, est qu'il est souhaitable, dans les rapports individu-gouvernement, un des sujets du droit administratif, d'accroître les garanties du citoyen. Dans les pages qui suivent sont réunis certaines preuves et certains arguments à l'appui de ma conclusion selon laquelle les articles 18 et 29 proposés ne sont satisfaisants ni au point de vue rédaction, ni au point de vue principes.

Ce qu'il faut, j'en suis convaincu, ce n'est pas seulement remettre un peu d'ordre mais revoir à fond ces dispositions du bill qui intéressent l'ensemble du problème de l'examen des offices, commissions et autres tribunaux fédéraux analogues. On peut critiquer négativement les dispositions du bill à cet égard, mais on ne peut intelligemment proposer des solutions de rechange sans en savoir plus sur le fonctionnement journalier des tribunaux fédéraux qu'on n'en sait en ce moment. Le nouvel examen fondamental des articles 18 et 28 proposés et dispositions analogues que je recommande nécessite vraiment, à titre de mesure préalable, une enquête empirique sur ce que font les tribunaux. Le résumé des

[*Texte*]

memorandum that starts at page 31 must be read subject to the recommendation that such an inquiry be instituted.

Section 18—Extraordinary Remedies

The proposed section 18 would give to the Trial Division of the Federal Court of Canada "exclusive original jurisdiction" over injunctions, the writs of *certiorari* prohibition, *mandamus* and *quo warranto* and declaratory relief against any federal board, commission or other tribunal. With this provision must be read the proposed subsection (3) of section 28, which states that "Where the Court of Appeal has jurisdiction under this section to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, the Trial Division has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of that decision or order", which presumably is intended to include any proceeding under section 18. Another provision that will need at last passing comment is section 44. Possibly this will sound to the layman like an impressive array of safeguards for the citizen in his dealings with government.

To the administrative lawyer the pitfalls in the use of the so-called extraordinary remedies, especially the prerogative writs, have been notorious for years. So long, however, as the aggrieved citizen's right of appeal from administrative tribunals to the traditional courts was non-existent, or inadequate, his legal advisor had no alternative but to turn to one of the extraordinary remedies. The lawyer's initial problem, granted the justice of his client's case, always was how to get it before a court for consideration. The boast of the common-law lawyer that were there is a right there is a remedy is quite unjustified in administrative law. The complications in the use particularly of the prerogative writs were, and are, very great, and even when the lawyer has surmounted that hurdle the effectiveness of the remedy the writ can give him is often limited. Nevertheless, such as it is there.

One looks in vain in Bill C-192 for any attempt to make the extraordinary remedies more effective a safeguard than they have traditionally been. Perhaps we can hope for some improvement in procedures from the general rules and orders that section 46 authorizes the judges of the Federal Court of Canada to make, but the statute itself will not

[*Interprétation*]

conclusions du mémorandum, qui commence à la page 31, doit se lire sous réserve de la recommandation portant qu'une telle enquête soit instituée.

Article 18—Recours extraordinaires

L'article 18 proposé donnerait à la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada «compétence exclusive en première instance» pour émettre des injonctions, brefs de *certiorari,* de prohibition, de *mandamus* et de *quo warranto* et pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office, toute commission ou tout autre tribunal fédéral. En même temps que cette disposition, il faut lire le paragraphe (3) de l'article 28 proposé qui déclare que «Lorsque, en vertu du présent article, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, la Division de première instance est sans compétence pour connaître de toute procédure relative à cette décision ou ordonnance», ce qui, probablement, entend inclure toute procédure en vertu de l'article 18. Une autre disposition qui nécessitera au moins quelques observations est l'article 44. Peut-être le profane pensera-t-il qu'il y a là un étalage impressionnant de garanties pour le citoyen dans ses rapports avec le gouvernement.

Depuis des années, l'homme de loi qui s'intéresse au droit administratif est conscient des pièges que cache l'utilisation des recours dits extraordinaires, en particulier des brefs de prérogative. Toutefois, tant que le droit du citoyen lésé d'en appeler d'une décision des tribunaux administratifs aux tribunaux traditionnels était non-existant ou insuffisant, force était à son conseiller juridique de se tourner vers un des recours extraordinaires. Le premier problème de l'homme de loi, une fois admis le bien-fondé de la cause de son client, était toujours de trouver le moyen de la soumettre à un tribunal pour examen. L'avocat de *common law* se plaît à affirmer que lorsqu'il y a un droit, il y a un recours; cela est tout à fait injustifié en droit administratif. Les complications qui surgissent, en particulier dans l'utilisation des brefs de prérogative, étaient et sont très graves et, même lorsque l'avocat a surmonté cet obstacle, l'efficacité du recours que peut lui offrir le bref est souvent limitée. Néanmoins, tel qu'il est, il est là.

On cherche en vain dans le bill C-192 la preuve que l'on a essayé de faire des recours extraordinaires une garantie plus efficace que par le passé. Peut-être pouvons-nous espérer que les règles et ordonnances générales, que l'article 46 autorise les juges de la Cour fédérale du Canada à établir, permettront d'améliorer les procédures mais la loi elle-même ne

[*Text*]

help. I shall be inquiring later whether the Bill offers any alternative safeguards to the citizen that are likely to be more effective than the extraordinary remedies.

Some precedents for section 18(1) of Bill C-192 can be found, for example, in the National Energy Board Act, Stats. Can. 1959, c. 46, s. 19(2), the Anti-dumping Act, Stats. Can. 1968-69, c. 10, s. 30(2), and the Broadcasting Act, Stats. Can. 1967-68, c. 25. Section 26(3) of the Broadcasting Act provides:

> "The Exchequer Court of Canada has exclusive original jurisdiction to hear and determine every application for a writ of *certiorari* prohibition or *mandamus* or for an injunction in relation to any decision or order of the (Canadian Radio-Television) Commission or any proceedings before the Commission."

I remember thinking when I first noticed provisions of this sort that they demonstrated considerable ingenuity on someone's part. Bill C-192 proposes to repeal the mentioned subsections of the National Energy Board Act, the Anti-dumping Act and the Broadcasting Act, but I still think that their successor, the proposed s. 18, is ingenious.

What is apparently intended by section 18 is to remove all jurisdiction to review by one of the extraordinary remedies what "any federal board, commission or other tribunal" has done from the "provincial" courts, where most if not all of it rests today, to the new Federal Court. This shift represents a significant change in the constitutional balance of powers between the provinces and the federal authorities. A large segment, indeed, of administrative law in Canada is to be transferred from the traditional superior courts in the ten provinces to a new federal court. Considerable encouragement will be given to the growth of a "federal common law." Have we here, by any chance, the beginnings of the American court structure, with its two hiearchies of courts, federal and state?

There is nothing inherently wrong with all this provided that the significance of what is being done is understood. So long as the new court is manned by wise, competent and independent judges, one can hope that some order will eventually be brought out of the existing chaos in this large segment of Canadian law, and that a salutary example will be set to the courts in the ten provinces, which will continue of course to apply their own provincial administrative law. But if the

[*Interpretation*]

sera pas d'un grand secours. J'examinerai plus tard la question de savoir si le bill offre au citoyen d'autres garanties qui, selon toute vraisemblance, seront plus efficaces que les recours extraordinaires.

On trouve des précédents à l'article 18(1) du bill C-192 dans la Loi sur l'Office national de l'énergie, Statuts du Canada 1959, c.46, art. 19(2), la Loi sur l'anti-dumping, Statuts du Canada 1968-69, c.10, art. 30(2) et la Loi sur la radiodiffusion, Statuts du Canada 1967-68, c. 25, par exemple. L'article 26(3) de la Loi sur la radiodiffusion prévoit:

> «La Cour de l'Échiquier du Canada a compétence exclusive en premier ressort pour entendre et trancher toute demande de bref de *certiorari*, prohibition, *mandamus* ou demande d'injonction relativement à toute décision ou ordonnance du Conseil ou relativement aux procédures engagées devant lui.»

Je me souviens, lorsque j'ai d'abord remarqué des dispositions de ce genre, avoir pensé qu'elles dénotaient une grande ingéniosité de la part de quelqu'un. Le bill C-192 propose l'abrogation des paragraphes sus-mentionnés de la Loi sur l'Office national de l'énergie, de la Loi sur l'antidumping et de la Loi sur la radiodiffusion; cependant, je pense que l'article 18 proposé, leur successeur, est ingénieux.

L'intention de l'article 18 est manifestement de faire passer toute compétence pour examiner par un des recours extraordinaires ce qu'«un office, une commission ou un autre tribunal fédéral» a fait, des tribunaux «provinciaux», qui l'ont actuellement pour une grande part sinon en totalité, à la nouvelle Cour fédérale. Ce changement modifie de façon importante l'équilibre constitutionnel des pouvoirs entre les provinces et les autorités fédérales. En effet, une partie importante du droit administratif du Canada doit être transféré des Cours supérieures traditionnelles des dix provinces à une nouvelle Cour fédérale. On encouragera l'élaboration d'une «*common law fédérale*». Est-ce, par hasard, le prélude à la structure américaine des tribunaux, avec ses deux hiérarchies de tribunaux, fédéraux et des États?

Rien n'est fondamentalement mauvais dans tout cela, à condition que l'on saisisse bien la portée de ce qui est fait. Tant que les juges de la nouvelle Cour sont des hommes sages, compétents et indépendants, on peut espérer qu'un certain ordre viendra, en fin de compte remplacer le chaos qui règne actuellement dans cette branche importante du droit canadien et que ce sera un exemple salutaire pour les tribunaux des dix provinces qui, bien entendu, continueront à appliquer leur propre

[*Texte*]

judges of this new federal court are not wise or not competent or not independent, all we shall have succeeded in doing is to add an eleventh source of confusion to the existing ten.

One aspect of the proposed sections 18 and 28(3) leaves me actively unhappy. Perhaps another reference to the recent Broadcasting Act will help in making my point. The already quoted subsection (3) of section 26 of that act is followed by subsection (4), which like (3) it is proposed to repeal:

> "(4) A decision or order of the Commission is not subject to review or to be restrained, removed or set aside by *certiorari* prohibition, *mandamus* or injunction or any other process or proceeding in the Exchequer Court on the ground
>
> (a) that a question of law or fact was erroneously decided by the Commission; or
>
> (b) that the Commission had no jurisdiction to entertain the proceedings in which the decision or order was made or to make the decision or order."

Private, or ouster, clauses of this sort have been the subject of much controversy, and here there is not space to do much more than to admit that I am one of those who oppose the inclusion of privative clauses in statutes because, first, I oppose in principle attempts to preclude all review by the traditional courts of what administrative tribunals do, and, secondly, because such attempts seldom succeed anyway, though they are a wasteful source of litigation.

For my stand against privative clauses I find support in the United Kingdom Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries (the "Franks Committee") and in the Tribunals and Inquiries Act, 1958 (chapter 66), which implemented some of the Committee's recommendations. The relevant part of section 11(1) of the British statute reads:

> As respects England and Wales or Northern Ireland, any provision in an Act passed before the commencement of this Act that any order or determination shall not be called into question in any court, or any provision in such an Act which by similar words excludes any of the powers of the High Court, shall not have effect so as to prevent the removal of the pro-

[*Interprétation*]

droit administratif provincial. Mais si les juges de cette nouvelle Cour fédérale ne sont ni sages, ni compétents, ni indépendants, tout ce que nous aurons réussi à faire aura été d'ajouter une onzième source de confusion aux dix qui existent déjà.

Un aspect des articles 18 et 28 (3) proposés me rend vraiment malheureux. Une autre mention de la récente Loi sur la radiodiffusion m'aidera peut-être à m'expliquer. Le paragraphe (3) de l'article 26 de cette loi, déjà cité, est suivi du paragraphe (4) qui, comme le paragraphe (3) doit être abrogé:

> «(4) Une décision ou une ordonnance du Conseil ne peut être soumise à revision ni être restreinte, rejetée ou écartée par *certiorari*, prohibition, *mandamus* ou injonction ou quelque autre procédé ou procédure devant la Cour de l'Échiquier pour le motif
>
> *a*) que le Conseil a décidé d'une façon erronée d'une question de droit ou de fait; ou
>
> *b*) que le Conseil n'avait pas compétence pour accueillir les procédures qui ont fait l'objet de la décision ou de l'ordonnance ou pour rendre la décision ou l'ordonnance.»

Les clauses restrictives, ou d'«éviction» de ce genre ont été fort controversées et, faute de place, je ne puis guère ici qu'admettre que je suis un de ceux qui s'opposent à l'inclusion de clauses restrictives dans les lois parce que, en premier lieu, je m'oppose en principe aux tentatives faites en vue d'empêcher tout examen par les tribunaux traditionnels de ce que font les tribunaux administratifs et, en second lieu, parce que ces tentatives sont, de toute façon, rarement couronnées de succès, tout en étant une source inutile de litiges.

Pour mon opposition aux clauses restrictives, je puis m'appuyer sur le rapport du *Committee on Administrative Tribunals & Enquiries* du Royaume-Uni (le «Franks Committee»), ainsi que sur la *Tribunals and Inquiries Act* de 1958 (chapitre 66), qui mettait en œuvre certaines recommandations du comité. La partie pertinente de l'article 11(1) de la loi britannique se lit comme il suit:

> En ce qui concerne l'Angleterre et le Pays de Galles ou l'Irlande du Nord, toute disposition d'une loi adoptée avant l'entrée en vigueur de la présente loi selon laquelle une ordonnance ou décision ne doit pas être mise en question devant un tribunal, ou toute disposition d'une telle loi qui en termes semblables exclut l'un quelconque des pouvoirs de la *High*

[*Text*]

ceedings into the High Court by order of *certiorari* or to prejudice the powers of the Hight Court to make orders of *mandamus:...*"

It is true that no privative clause like the one in section 26(4) of the Broadcasting Act appears in Bill C-192, and that if the Bill passes it will repeal the privative clause in the Broadcasting Act. Whether these developments evidence a change of heart on the part of the departmental draftsmen, however, is a question.

For some reason, which so far I have been unable to fathom, Bill C-192 divides the responsibility of the Federal Court of Canada to review the proceedings of federal boards, commissions or other tribunals between the Trial Division and the Federal Court of Appeal. To this point I have been dealing with the Trial Division's exclusive original jurisdiction over the extraordinary remedies. To repeat, section 28(3) adds that "Where the Court of Appeal has jurisdiction under this section to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, the Trial Division has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of that decision or order."

What is intended is that when section 28 gives the citizen a procedure for questioning a tribunal in the Federal Court of Appeal then he cannot have recourse in the Trial Division to any of the extraordinary remedies under section 18. We have in section 28(3) an at least partial privative clause. Note that section 28(3) implies nothing about the effectiveness of the remedy the section provides. As I read the subsection, if there is a remedy in the area, whether good, bad or indifferent, then the extraordinary remedies are ousted. I shall be arguing in the next part of this memorandum that section 28 is bad, but, be that as it may, the draftsman's approach to the problem of court review of federal administrative action will be a prolific breeder of unproductive litigation.

The practitioner who is consulted about a grievance against a federal tribunal will be in a dilemma. Presumably he will approach his problem by looking first at the Court of Appeal's jurisdiction under section 28. If section 28 clearly gives him a remedy, he does not look at section 18. If it clearly does not give him a remedy, then he will have to turn to section 18. But suppose it is less than clear

[*Interpretation*]

Court, ne doit pas avoir l'effet d'empêcher le renvoi des procédures devant la *High Court* par ordonnance de *certiorari* ni de nuire aux pouvoirs de la *High Court* de prendre des ordonnances de *mandamus*...

Il est vrai qu'aucune clause restrictive telle que celle de l'article 26(4) de la Loi sur la radiodiffusion n'apparaît dans le bill C-192 et que, si le bill est adopté, il abrogera la clause restrictive de la Loi sur la radiodiffusion. Il est, cependant, douteux que ces faits nouveaux soient la preuve d'un changement d'opinion de la part des rédacteurs du ministère.

Pour une raison que je n'ai pas encore pu approfondir, le bill C-192 partage la responsabilité qui incombe à la Cour fédérale du Canada d'examiner les procédures des offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux entre la Division de première instance et la Cour d'appel fédérale. Jusqu'ici, j'ai traité de la compétence exclusive en première instance de la Division de première instance en matière de recours extraordinaires. L'article 28(3) ajoute que «Lorsque, en vertu du présent article, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, la Division de première instance est sans compétence pour connaître de toute procédure relative à cette décision ou ordonnance».

Ce que l'on veut dire est que, lorsque l'article 28 donne au citoyen une procédure pour en appeler d'une décision d'un tribunal devant la Cour d'appel fédérale, il ne peut utiliser devant la Division de première instance l'un quelconque des recours extraordinaires prévus à l'article 18. Nous avons dans l'article 28(3) une clause au moins en partie restrictive. Remarquez que l'article 28(3) ne dit rien de l'efficacité du recours que prévoit l'article. De la façon dont j'interprète le paragraphe, s'il existe un recours, bon, mauvais ou indifférent, alors les recours extraordinaires sont évincés. Je dirai dans la partie suivante de ce mémorandum que l'article 28 est mauvais mais, quoi qu'il en soit, la façon dont le rédacteur aborde le problème de l'examen des mesures administratives fédérales, sera à l'origine de nombreux procès stériles.

L'homme de loi qui est consulté au sujet d'un grief contre un tribunal fédéral se trouvera dans un dilemme. Sans doute abordera-t-il son problème en considérant d'abord la compétence de la Cour d'appel en vertu de l'article 28. Si l'article 28 lui donne nettement un recours, il ne considérera pas l'article 18. S'il ne lui donne vraiment pas de recours, alors il devra se tourner vers l'article 18. Mais

[*Texte*]

whether he has a remedy under section 28 or not? To the notorious uncertainties surrounding the use of the prerogative writs and the other extraordinary remedies are to be added the truly formidable difficulties created by section 28 to which I shall be referring in a moment.

Some excuse can be found for the privative clause in section 26 (4) of the Broadcasting Act in that a quite broad right of appeal is given from the Canadian Radio-Television Commission to the Supreme Court of Canada to compensate for the ouster. Under subsections (1) and (2) of that same section an appeal is granted "upon a question of law, or a question of jurisdiction." I do not want to anticipate what I shall be saying about section 28, but it is worth emphasizing here that section 28 of Bill C-192 does not purport to grant a right of appeal at all in the sense we ordinarily understand "appeal", that is, the right of a court to substitute the decision it thinks the court of first instance should have given.

Before moving to the new procedure for review of the decisions of federal tribunals, I should refer to the proposed section 44:

> "44. In addition to any other relief that the Court may grant or award, a *mandamus,* injunction or order for specific performance may be granted or a receiver appointed by the Court in all cases in which it appears to the Court to be just or convenient to do so, and any such order may be made either unconditionally or upon such terms and conditions as the Court deems just."

Section 44 appears at the end of several articles on maritime law, and the possibility occurs to me that the drafters intended its application to be limited to cases in that field. If not, and it is intended to apply, for example, to review of decisions and orders of administrative tribunals under section 18, its effect is uncertain. Section 18 applies of course to the "Trial Division" and section 44 to the "Court". Again, section 44 refers to "a *mandamus,* injunction or order for specific performance," whereas section (a) speaks of "an injunction, writ of *certiorari* writ of prohibition, writ of *mandamus,* or writ of *quo warranto,* or . . . declaratory relief." Speculation is idle.

[*Interprétation*]

supposons qu'il soit difficile de déterminer si, oui ou non il a un recours en vertu de l'article 28? Aux incertitudes notables qui entourent l'usage des brefs de prérogative et des autres recours extraordinaires, il faut ajouter les difficultés vraiment énormes créées par l'article 28 auquel je vais me référer dans un moment.

On peut trouver une excuse à la clause restrictive de l'article 26 (4) de la Loi sur la radiodiffusion qui accorde un large droit d'appel d'une décision ou d'une ordonnance du Conseil de la Radio-Télévision canadienne à la Cour suprême du Canada pour compenser l'«éviction». En vertu des paragraphes (1) et (2) de ce même article, il peut être interjeté appel «sur une question de droit ou sur une question de compétence». Je ne veux pas avant le moment, parler de l'article 28, mais il vaut la peine de souligner ici que l'article 28 du bill C-192 ne prétend pas du tout accorder un droit d'appel au sens que nous donnons en général au mot «appel», c'est-à-dire, le droit qu'a un tribunal de substituer la décision que le tribunal de première instance aurait dû rendre, à son avis.

Avant de passer à la nouvelle procédure d'examen des décisions des tribunaux fédéraux, je devrais me référer à l'article 44 proposé:

> «44. En plus de tout autre redressement que peut accorder la Cour, cette dernière peut accorder un *mandamus,* une injonction ou une ordonnance d'exécution intégrale ou nommer un séquestre dans tous les cas où il lui paraît juste ou convenable de le faire; toute pareille ordonnance peut être rendue soit sans condition soit selon les modalités que la Cour juge équitables.»

L'article 44 vient après plusieurs articles sur le droit maritime et, à mon avis, il est possible que les rédacteurs aient eu l'intention de limiter son application aux cas de ce domaine. Dans le cas contraire, et s'il doit s'appliquer, par exemple, à l'examen des décisions et ordonnances des tribunaux administratifs en vertu de l'article 18, son effet est incertain. L'article 18 s'applique, bien entendu, à la «Division de première instance» et l'article 44 à la «Cour». L'article 44 lui aussi parle d'«un *mandamus,* une injonction ou une ordonnance d'exécution intégrale», alors que l'article 18 (a) parle d'«une injonction, un bref de *certiorari,* un bref de *mandamus,* un bref de prohibiion ou un bref de *quo warranto,* ou . . . un jugement déclaratoire». Spéculer est inutile.

[*Text*]

Section 28—Review of Decisions of Federal Tribunals

Section 28(1) of Bill C-192 gives, not a right of appeal to the new Federal Court of Appeal, but a "right of application," so to say, to set aside a decision or order, "other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis." The "application" here is referred to again in subsection (2) and in section 46 (1)(a)(x) on general rules and orders of court and, hopefully, the procedure for "applying" will be simpler than the traditional and complicated procedure on one of the prerogative writs, except possibly by comparison with the United Kingdom and provinces like Ontario that have simplified their procedure already.

Nevertheless, what is here being provided for is not an appeal but a "setting aside," which in its effect appears to be not unlike the "quashing" of a writ of *certiorari* (see also the proposed section 52(d)); to repeat, the Federal Court of Appeal will not be able to give the decision it thinks the tribunal should have given. What we are being offered by section 28 is a new breed of animal, though of course its newness can be no objection if the citizens ends up with a more effective remedy than he had before.

Before I attempt any further analysis of section 28, I want to refer to the appeals from administrative tribunals now granted by various federal statutes; by the proposed section 29 many of those other provisions are to be left in force. The new procedure of section 28 is merely inserted in their midst. Without pretending to be offering an exhaustive list, I mention the following federal statutes now giving an appeal from tribunals:

(1) Broadcasting Act, Stats, Can. 1967-68, c. 25, which in section 26 gives a right of appeal "upon a question of law, or a question of jurisdiction from the Canadian Radio-Television Commission to the Supreme Court of Canada (for which the Federal Court of Appeal is to be substituted);

(2) Canada Grain Act, R.S.C. 1952, c. 25, which in section 13 gives an appeal from any decision of the Board of Grain Commissioners for Canada "directing the delivery up of any property or ordering the payment... of any sum of money" to the court of appeal for the province in which the violation in question occurred, and in sections 47 and 48 provision is made for constituting "grain appeal tribunals";

[*Interpretation*]

Article 28—Examen des décisions des tribunaux fédéraux

L'article 28 (1) du bill C-192 donne, non un droit d'appel à la nouvelle Cour d'appel fédérale, mais un «droit de demande» pour ainsi dire, d'annulation d'une décision ou d'une ordonnance, «autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire». La «demande» est à nouveau mentionnée au paragraphe (2) et à l'article 46(1) *a*) (x) sur les règles et ordonnances générales de la cour et il est à espérer que la procédure de «demande» sera plus simple que la procédure traditionnelle et compliquée d'un des brefs de prérogative, sauf peut-être si on la compare à celle du Royaume-Uni et de provinces telles que l'Ontario qui ont déjà simplifié leur procédure.

Néanmoins, ce qui est prévu ici n'est pas un appel, mais une «annulation» qui, dans son effet, semble être assez ressemblante à la mise à néant d'un bref de *certiorari* (voir également l'article 52 *d*) proposé); la Cour d'appel fédérale ne pourra pas rendre la décision qu'à son avis le tribunal aurait dû rendre. L'article 28 nous offre quelque chose de nouveau; cette nouveauté n'est d'ailleurs pas un obstacle si le citoyen obtient finalement un recours plus efficace que celui dont il disposait auparavant.

Avant de tenter de faire une analyse plus approfondie de l'article 28, je désire me référer aux appels des tribunaux administratifs maintenant accordés par différentes lois fédérales; par l'article 29 proposé, nombre de ces autres dispositions vont demeurer en vigueur. La nouvelle procédure de l'article 28 est simplement insérée en leur milieu. Sans prétendre donner une liste complète, j'indique ci-dessous les lois fédérales qui donnent actuellement un appel de tribunaux:

(1) Loi sur la radiodiffusion, Statuts du Canada 1967-68, c. 25, qui à l'article 26 donne un droit d'appel d'une décision ou ordonnance du Conseil de la radio-télévision canadienne sur «une question de droit ou sur une question de compétence» devant la Cour suprême du Canada (à laquelle il faut substituer la Cour d'appel fédérale);

(2) Loi sur les grains du Canada, S.R.C. 1952, c. 25, qui à l'article 13 donne un droit d'appel de toute décision de la Commission des grains du Canada «enjoignant la restitution d'un bien ou ordonnant le paiement...d'une somme d'argent» à la Cour d'appel de la province dans laquelle la contravention en question s'est produite, et aux articles 47 et 48 prévoit la constitution de «tribunaux d'appel des grains».

[*Texte*]

(3) Customs Act, R.S.C. 1952, c. 58, which in section 44 gives to any person aggrieved by a decision of the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise, for example as to tariff classification or value for duty or as to whether any drawback of customs duty is payable, a right of appeal to the Tariff Board (see Tariff Board Act, R.S.C. 1952, c. 261) and in section 45 to any of the parties to that appeal a further right to appeal from the Tariff Board to the Exchequer Court (now to be the Federal Court);

(4) Excise Tax Act, R.S.C. 1952, c. 100, where in section 57 an appeal to the Tariff Board is provided, and in section 58 an appeal from the Tariff Board to the Exchequer Court (now to be the Federal Court), much as the Customs Act does;

(5) Industrial Design and Union Label Act, R.S.C. 1952, c. 150, which in section 22 provides that on the informatuon of the Attorney General or at the suit of any person aggrived the Exchequer Court of Canada (presumably to be the Federal court) may issue an order for making, expunging or varying any entry;

(6) National Energy Board Act, Stats. Can. 1959, c. 46, which in section 18 gives an appeal from the National Energy Board to the Supreme Court of Canada "upon a question of law, or a question of jurisdiction" (now to be to the Federal Court of Appeal);

(7) National Transportation Act, Stats. Can. 1966-67, c. 69, which in section 18 gives a right of appeal to an applicant for certain specified licences from the Canadian Transport Commission to the Minister of Communications;

(8) Patent Act, R.S.C. 1952, c. 203, which under sections 17, 18 and 44 permits an appeal from the Commissioner of Patents to the Exchequer Court of Canada (now to be the Federal Court);

(9) Pension Act, R.S.C. 1952, c. 207, which in section 60 and following provides for appeals to Appeal Boards of the canadian Pension Commission;

(10) Public Service Employment Act, Stats. Can. 1966-67, c. 71, which by sections 21 and 31 provides for appeals by aggrieved persons in prescribed circum-

[*Interprétation*]

(3) Loi sur les douanes, S.R.C. 1952, c. 58, qui à l'article 44 donne à une personne lésée par une décision du sous-ministre du Revenu national pour les douanes et l'accise, par exemple sur la classification tarifaire ou la valeur imposable ou sur la question de savoir si quelque drawback de droits douaniers est payable, un droit d'appel à la Commission du tarif (voir la Loi sur la Commission du tarif, S.R.C. 1952, c. 261) et, à l'article 45, à n'importe laquelle des parties à cet appel un nouveau droit d'appel de la Commission du tarif à la Cour de l'Échiquier (qui doit devenir la Cour fédérale);

(4) Loi sur la taxe d'accise, S.R.C. 1952, c. 100), qui prévoit, à l'article 57, un appel à la Commission du tarif et, à l'article 58, un appel de la Commission du tarif à la Cour de l'Échiquier (qui doit devenir la Cour fédérale), comme le fait la Loi sur les douanes;

(5) Loi sur les dessins industriels et les étiquettes syndicales, S.R.C. 1952, c. 150, qui, à l'article 22, prévoit que sur l'information du procureur général ou à l'instance de toute personne lésée la Cour de l'Échiquier du Canada (qui doit devenir la Cour fédérale) peut ordonner que l'inscription soit faite, rayée ou modifiée;

(6) Loi sur l'Office national de l'énergie, Statuts du Canada 1959, c. 46 qui, à l'article 18 donne un appel contre une décision ou ordonnance de l'Office national de l'énergie devant la Cour suprême du Canada (qui doit devenir la Cour d'appel fédérale) «sur une question de droit ou de compétence»;

(7) Loi nationale sur les transports, Statuts du Canada 1966-67, c. 69, qui, à l'article 18, donne à un requérant pour certains permis déterminés un droit d'appel d'une décision finale de la Commission canadienne des transports au Ministre des Communications;

(8) Loi sur les brevets, S.R.C. 1952, c. 203, qui en vertu des articles 17, 18 et 44 autorise un appel de la décision du commissaire des brevets à la Cour de l'Échiquier du Canada (qui doit maintenant devenir la Cour fédérale);

(9) Loi sur les pensions, S.R.C. 1952, c. 207, qui aux articles 60 et suivants prévoit des appels aux bureaux d'appel de la Commission canadienne des pensions;

(10) Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, Statuts du Canada 1966-67, C. 71, qui par les articles 21 et 31 prévoit des appels par des personnes lésées dans

[*Text*]

stances to a board established by the Public Service Commission;

(11) Railway Act, R.S.C. 1952, c. 234 under section 53 of which an appeal lies from the Canadian Transport Commission "upon a question of law, or a question of jurisdiction" to the Supreme Court of Canada (for which the Federal Court of Appeal is to be substituted);

(12) Timber Marking Act, R.S.C. 1952, c. 265, which in section 10 provides that the Exchequer Court of Canada (presumably now to be the Federal Court) may on the information of the Attorney General or the suit of any person aggrieved issue an order for making, expugning or varying an entry;

(13) Trade Marks Act, Stats. Can. 1952-53, c. 49, which in section 55 gives a right of appeal from any decision of the Registrar of Trade Marks under the act to the Exchequer Court of Canada (now to be the Federal Court);

(14) Unemployment Insurance Act, Stats. Can. 1955, c. 50, which establishes a relatively complicated system of appeals, under sections 31 and 41 from a decision of the Unemployment Insurance Commission to the umpire, under section 70 from a decision of an insurance officer to the board of referees and under section 72 from any decision of a board of referees to the umpire;

(15) War Veterans Allowance Act, 1952, R.S.C. 1952, c. 340, which permits appeals from District Authorities to the War Veterans Allowance Board.

The appeal picture presented by these statutes has always seemed a hodge-podge, difficult or impossible to rationalize as a whole. What happens now, if section 29 should pass, I cannot guess. Section 29 speaks of acts that provide "for an appeal to the Court, to the Supreme Court, to the Governor in Council or to the Treasury Board. Suppose, for example, the appeal is granted to the Minister of Communications?

Section 29 raises the further question of the federal boards, commissions or other tribunals from which an appeal is not provided, for the true intention of section 29 seems to be that it is only to them that the "setting aside" procedure of section 28 is to apply. Putting the

[*Interpretation*]

des circonstances prescrites à un comité établi par la Commission de la Fonction publique;

(11) Loi sur les chemins de fer, S.R.C. 1952, c. 234, qui en vertu de l'article 53 prévoit un appel d'une décision de la Commission canadienne des transports «sur une question de droit ou une question de compétence» à la Cour suprême du Canada (à laquelle doit être substituée la Cour d'appel fédérale);

(12) Loi sur le marquage des bois, S.R.C. 1952, c. 265, qui à l'article 10 prévoit que la Cour de l'Équiquier du Canada (qui deviendra sans doute la Cour fédérale) peut sur l'information du procureur général ou à l'instance de toute personne lésée rendre une ordonnance décrétant que l'inscription soit faite, rayée ou modifiée;

(13) Loi sur les marques de commerce, Statuts du Canada 1952-53, c. 49, qui à l'article 55 donne un droit d'appel de toute décision rendue par le registraire des marques de commerce sous le régime de la loi à la Cour de l'Échiquier du Canada (qui doit devenir la Cour fédérale);

(14) Loi sur l'assurance-chômage, Statuts du Canada 1955, c. 50, qui établit, en vertu des articles 31 et 41, un système relativement compliqué d'appels, d'une décision de la Commission d'assurance-chômage à l'arbitre; en vertu de l'article 70 d'une décision d'un fonctionnaire de l'assurance au conseil arbitral et, en vertu de l'article 72, d'une décision d'un conseil arbitral à l'arbitre;

(15) Loi de 1952 sur les allocations aux anciens combattants, S.R.C. 1952, c. 340, qui autorise des appels d'une décision des autorités régionales à la Commission des allocations aux anciens combattants.

La situation relative à l'appel présenté par ces lois a toujours semblé confuse, difficile ou impossible à rationaliser dans son ensemble. Que se passera-t-il maintenant, si l'article 29 est adopté, je n'en sais rien. L'article 29 parle des lois qui prévoient «qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour, la Cour suprême, le gouverneur en conseil ou le conseil du Trésor». Supposons, par exemple, que l'appel soit autorisé au ministre des Communications?

L'article 29 soulève également la question des offices, commissions ou autres tribunaux fédéraux dont il n'est pas prévu appel, car il semble que l'article 29 entende n'appliquer qu'à eux la procédure d'«annulation» de l'article 28. Mettant de côté les sociétés de la Cou-

[*Texte*]

many Crown companies to one side—which is not to imply that they do not create substantial problems for the individual-government relationship—here, with no pretensions to completeness, are some federal statutes that establish tribunals of one sort or another from which an appeal is not provided:

(1) Agricultural Products Board Act, R.S.C. 1952, c. 4, establishing the Agricultural Products Board;

(2) Anti-dmping Act, Stats. Can. 1968-69, c. 10, establishing the Anti-dumping Tribunal;

(3) Atomic Energy Control Act, R.S.C. 1952, c. 11, which provides for the Atomic Energy Control Board;

(4) Combines Investigation Act, R.S.C. 1952, c. 314, which provides for a Director of Investigation and Research and a Restrictive Trade Practices Commission;

(5) Fisheries Research Board Act, R.S.S. 1952, c.121, establishing The Fisheries Research Board of Canada;

(6) Historic Sites and Monuments Act,-Stats. Can. 1952-53, c. 39, setting up the Historic Sites and Monuments Board of Canada;

(7) Industrial Relations and Disputes Investigation Act, R.S.C. 1952, c. 152, which establishes the Canada Labour Relations Board;

(8) Merchant Seamen Compensation Act, R.S.C. 1952, c. 178, establishing a Merchant Seamen Compensation Board;

(9) National Design Council Act, Stats. Can. 1960-61, c. 24, providing for the National Design Council;

(10) National Film Act, R.S.C. 1952, c. 185, establishing the National Film Board;

(11) Parole Act, Stats. Can. 1958, c. 38, providing for the National Parole Board;

(12) Public Service Staff Relations Act, Stats. Can. 1966-67, c. 72, which sets up the Public Service Staff Relations Board;

(13) War Veterans Allowance Act, 1952, R.S.C. 1952, c. 340, establishing the War Veterans Allowance Board, to which appeal may be taken from District

[*Interprétation*]

ronne—ce qui ne veut pas dire qu'elles ne créent pas d'importants problèmes pour les rapports individu-gouvernement—sans vouloir prétendre être complet, voici quelques lois fédérales qui établissent des tribunaux d'un genre ou d'un autre dont un appel n'est pas prévu:

(1) Loi sur l'Office des produits agricoles, S.R.C. 1952, c.4, créant l'Office des produits agricoles;

(2) Loi antidumping, Statuts du Canada 1968-69, c.10, créant le Tribunal antidumping;

(3) Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, S.R.C. 1952, c. 11, qui prévoit la Commission de contrôle de l'énergie atomique;

(4) Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, S.R.C. 1952, c.314, qui prévoit un directeur des enquêtes et recherches et une Commission sur les pratiques restrictives du commerce;

(5) Loi sur le Conseil de recherches sur les pêcheries, S.R.C. 1952, c. 121, créant le Conseil de recherches sur les pêcheries du Canada;

(6) Loi sur les lieux et monuments historiques du Canada, Statuts du Canada 1952-53, c. 39, établissant la Commission des lieux et monuments historiques du Canada;

(7) Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail, S.R.C. 1952, c. 152, qui crée le Conseil canadien des relations ouvrières;

(8) Loi sur l'indemnisation des marins marchands, S.R.C. 1952, c. 178, créant la Commission d'indemnisation des marins marchands;

(9) Loi sur le Conseil national de l'esthétique industrielle, Statuts du Canada 1960-61, c. 24, prévoyant le Conseil national de l'esthétique industrielle;

(10) Loi nationale sur le film, S.R.C. 1952, c. 185, créant l'Office national du film;

(11) Loi sur la libération conditionnelle des détenus, Statuts du Canada 1958, c. 38, prévoyant la Commission nationale des libérations conditionnelles;

(12) Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, Statuts du Canada 1966-67, c. 72, qui établit la Commission des relations de travail dans la Fonction publique;

(13) Loi de 1952 sur les allocations aux anciens combattants, S.R.C. 1952, c. 340, créant la Commission des allocations aux anciens combattants, à laquelle appel

[*Text*]

Authorities, but from which appeals do not appear to be possible.

Please do not misunderstand me. I am not suggesting that appeals should be permitted from all these tribunals, or even from any of them. What I do say is that we should have a rational reason, capable of articulation, for allowing an appeal from Tribunal A but not from Tribunal B.

Though I assert again that the existing federal appeal structure needs rationalization, it does seem to me likely that on balance the most effective safeguard for the citizen in his dealings with administrative tribunals would be the possibility of an appeal, not necessarily in every case an appeal to the courts, but sometimes to a tribunal other than a court, sometimes where appropriate to a court. This whole area is badly in need of further study.

I call to my aid in advocating the "appeal" solution two authorities. Over ten years ago, the British, who by the way are in advance of Canada in their concern for needed reforms in administrative law," provided in section 9 of the Tribunals and Inquiries Act, 1958, that any party dissatisfied "in point of law" with a decision of the tribunals listed in a lengthy schedule to the act might either "appeal therefrom to the High Court or require the tribunal to state and sign a case for the opinion of the High Court."

My second supporting authority is the Honourable J. C. McRuer, the lone commissioner of the Royal Commission Inquiry into Civil Rights in Ontario. In report No. 1, Volume 1 (1968), he recommends at page 213 and following a number of minimum basic rules to apply in Ontario to the exercise of all administrative and judicial powers, "unless the power is exercised for emergency purposes, the scientific determination of standards, or in circumstances in which the rules would frustrate the object of the statute conferring a power." Rule No. 17 on page 218 is: "A right of appeal to the courts, to an appellate tribunal, to a responsible minister or to the Lieutenant Governor in Council, should be provided either by the general Act or by the Act conferring the power." The idea is developed in the following chapter, Chapter 15-Principles Governing Appeals, and to it I refer. Though it is focussed of course on the situation in the Province of Ontario, it has relevance.

[*Interpretation*]

d'une décision des autorités régionales peut être interjeté, mais dont il ne semble pas pouvoir être interjeté appel.

Ne mésinterprétez pas mes paroles. Je ne dis pas qu'il devrait être permis d'interjeter appel de tous ces tribunaux, ou même de l'un quelconque d'entre eux. Je dis que nous devrions avoir un motif raisonnable, susceptible de formulation, pour autoriser un appel du tribunal A et non du tribunal B.

Bien que je soutienne encore que la structure d'appel fédérale existante nécessite une certaine rationalisation, il me semble probable, à tout prendre, que la garantie la plus efficace pour le citoyen dans ses rapports avec les tribunaux administratifs serait la possibilité d'un appel, non pas nécessairement dans chaque cas un appel aux tribunaux, mais parfois à un tribunal autre qu'un tribunal habituel, parfois, lorsque cela semble indiqué, à un tribunal. Cela nécessite une étude approfondie.

Plaidant en faveur de la solution d'«appel», j'appelle à l'aide deux autorités. Il y a plus de dix ans, les Britanniques qui, soit dit en passant, sont en avance sur le Canada dans leur souci de réformes du droit administratif, prévoyaient à l'article 9 de la *Tribunals and Inquiries Act* de 1958, que toute partie qui n'est pas satisfaite «sur une question de droit» d'une décision des tribunaux énumérés dans une assez longue annexe à la loi pouvait soit «en interjeter appel à la *High Court*, soit exiger du tribunal qu'il soumette les faits à la *High Court* pour décision».

La seconde autorité sur laquelle je m'appuie est l'hon. J. C. McRuer, le commissaire de la *Royal Commission Inquiry into civil rights* de l'Ontario (Commission royale d'enquête sur les droits civils). Dans le rapport n° 1, volume 1, (1968) il recommande, aux pages 213 et suivantes, un certain nombre de règles fondamentales minimums à appliquer en Ontario à l'exercice de tous les pouvoirs administratifs et judiciaires, «à moins que le pouvoir ne soit exercé pour des cas d'urgence, la détermination scientifique de normes, ou dans des circonstances où les règles iraient à l'encontre de l'objet de la loi conférant un pouvoir». La règle n° 17, à la page 21, est la suivante: «Un droit d'appel aux tribunaux, à un tribunal d'appel, à un ministre responsable ou au lieutenant gouverneur en conseil, devrait être prévu soit par la loi générale, soit par la loi conférant le pouvoir». L'idée est développée au chapitre suivant, chapitre 15—Principes régissant les appels—et je m'y réfère. Bien qu'elle porte, naturellement, sur la situation dans la province de l'Ontario, elle est pertinente.

[*Texte*]

Whether one opts for the "appeal solution" or the "setting aside" solution of section 28 may, I suppose, come down to how suspicious one is of the role the courts have played in the administrative process, for the "appeal solution" probably gives the courts a greater role. It has been fashionable in some quarters in Canada to regard the part the courts have played as ill-advised interference in an area in which they are unqualified. My own impression, after a good many years of reading the record as it appears in the case reports, is that on the whole, in spite of some horrendous examples to the contrary, the traditional courts have supplied a salutary brake on government administrators. Judging from the Tribunals and Inquiries Act, the British lawmakers must have thought so too. But I cannot prove my case any more than the other camp can prove theirs.

The general rule of the common law, open to some exception perhaps, seems to be that where a statute gives a right of appeal from the decision of an administrative tribunal, certiorari will not lie against the decision, because to allow certiorari might easily permit a circumventing of the appeal provisions. A similar principle finds expression in section 29 of Bill C-192:

> "29. Notwithstanding sections 18 and 28, where provision is made by an Act of to the Court, to the Supreme Court, to the Parliament of Canada for an appeal the Governor in Council or to the Treasury Board from a decision or order of a federal board, commission or other tribunal made by or in the course of proceedings before that board, commission or tribunal, that decision or order is not subject to review or to be restrained, prohibited, removed, set aside or otherwise dealt with, except to the extent and in the manner provided for in that Act."

Where there is an appeal from a tribunal, in other words, neither the extraordinary remedies under section 18 nor the application to review and set aside under section 28 can lie. Appels are already granted from a good many federal tribunals, as I have just noted, and a good many tribunals remain from which there is no appeal and to which therefore section 28 has a possible application. In any event, matters of principle are involved in section 28, which in future may always be given wider application.

Of the possible criticms that can be directed against sections 18 and 28 of Bill C-192, it seems to me that the most serious are invited

[*Interprétation*]

Que la «solution d'appel» ou la «solution d'annulation» de l'article 28 soit choisie, on se rend compte de la méfiance qu'inspire le rôle joué par les tribunaux dans le processus administratif, car la «solution d'appel» donne probablement aux tribunaux un rôle plus important. Dans certains secteurs, au Canada, il était à la mode de considérer le rôle joué par les tribunaux comme une ingérence peu judicieuse dans un secteur où ils sont incompétents. Après de nombreuses années de lecture des recueils de jurisprudence, j'ai l'impression que, dans l'ensemble, et en dépit de quelques exemples contraires, les tribunaux traditionnels ont fourni un frein salutaire aux administrateurs du gouvernement. A en juger par le *Tribunals and Inquiries Act*, les légistes britanniques doivent l'avoir pensé également. Mais je ne puis prouver le bien-fondé de ma cause pas plus que l'autre partie ne peut le faire.

La règle générale de la *common law*, sous réserve peut-être de quelques exceptions, semble être que lorsqu'une loi donne un droit d'appel de la décision d'un tribunal administratif, il n'y aura pas de *certiorari* contre la décision car l'autoriser pourrait facilement permettre de circonvenir les dispositions d'appel. Un principe semblable est énoncé à l'article 29 du bill C-192:

> «29. Nonobstant les articles 18 et 28, lorsqu'une loi du Parlement du Canada prévoit qu'il peut être interjeté appel, devant la Cour, la Cour suprême, le gouverneur en conseil ou le conseil du Trésor, d'une décision ou ordonnance d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal fédéral, rendue à tout stade des procédures, cette décision ou ordonnance ne peut faire l'objet d'examen, de restriction, d'annulation ni d'aucune autre intervention, sauf dans la mesure et de la manière prévues dans cette loi».

En d'autres termes, lorsqu'il y a appel d'un tribunal, ni les recours extraordinaires en vertu de l'article 18, ni la demande d'examen et d'annulation en vertu de l'article 28 ne sont recevables. Des appels d'un grand nombre de tribunaux fédéraux sont déjà autorisés, comme je viens de le faire remarquer, et un bon nombre de tribunaux demeurent dont il ne peut être fait appel et relativement auxquels l'article 28 a donc une application possible. En tout cas, des questions de principe sont liées à l'article 28 qui, dans l'avenir, pourra toujours avoir une plus vaste application.

Des critiques qui pourront être dirigées contre les articles 18 et 28 du bill C-192, il me semble que les plus graves s'adresseront au

[*Text*]

by subsection (1) of section 28. That subsection gives the Federal Court of Appeal authority to set aside a decision or order "other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a juridical or quasi-judicial basis." The subsection thus appears to be intended to apply to decisions or orders given in the exercise of so-called "judicial" functions, but not to those given in the exercise of "administrative" functions. Apart from the solecism in the use of the double negative, and the use, often criticized in other contexts, of the old-fashioned term "quasi-judicial" this subsection seems to me to be objectionable, first of all, because it will crystallize in statutory form a vague piece of conceptualism that had better be left to other hands than Parliament's to perpetuate, if indeed it has to be perpetuated.

What is the distinction between a decision of a judicial nature and one of an administrative nature? In moving that Bill C-192 be read the second time the Minister of Justice gave an oversimplified version of the distinction (House of Commons Debates for Wednesday, March 25, 1970, at page 5471):

> "In so far as policy or the administrative function is delegated, there is no intent that the court should supplant the policy determined by tribunals and commissions. Parliament delegated the administrative policy to those boards; the courts should not interfere. The courts should not supplant their policy for the policy that Parliament determined should be decided by those boards. There is nothing to this bill that does that."

No one would suggest, at least I would not, that "the courts should supplant the policy determined by tribunals and commissions."

But the dichotomy between judicial and administrative functions that turns solely upon whether the tribunal determines policy is not the present law in Canada, or in England either. Some would have liked to make it the sole test. Over thirty-five years ago a distinguished Canadian administrative lawyer wrote an article to support the theme, in his words, that "the only sound test is to see what it is that a tribunal administers, to see whether its function is to ascertain legal rights and liabilities or to create them, whether it is to apply the law or policy and expediency" (D. M. Gordon, "Administrative" Tribunals and the Courts (1933), 49 L. Q. Rev. 94). Courts have sometimes, even often, made Mr. Gordon's distinction the test, but they

[*Interpretation*]

paragraphe (1) de l'article 28. Ce paragraphe donne à la Cour d'appel fédérale autorité pour annuler une décision ou une ordonnance «autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire». Il apparait ainsi que ce paragraphe doit s'appliquer aux décisions ou ordonnances rendues dans l'exercice des fonctions dites «judiciaires», mais non à celles rendues dans l'exercice de fonctions «administratives»; en plus du solécisme dans l'emploi de la double négation et l'emploi souvent critiqué dans d'autres textes de l'expression démodée «quasi-judiciaire», ce paragraphe me semble critiquable premièrement parce qu'il cristallise sous une forme législative une conception vague qu'il aurait mieux valu laisser aux soins d'autres mains que celles du Parlement pour la perpétuer, si en fait il fallait la perpétuer.

Quelle distinction fait-on entre une décision de nature judiciaire et une décision de nature administrative? Lors de la seconde lecture du Bill C-192, le ministre de la Justice a donné une explication très simplifiée de la distinction (Débats de la Chambre de Communes, le mercredi 25 mars 1970, à la page 5471):

> «En ce qui concerne la délégation de la politique ou de la fonction administrative, on ne vise aucunement à ce que les tribunaux remplacent la politique fixée par des offices et des commissions. Le Parlement a délégué la fonction administrative à ces offices. Les tribunaux ne doivent pas intervenir. Ils ne doivent pas substituer leur politique à celle que le Parlement a confiée à ces offices. Le bill ne contient aucune disposition à cette fin.»

Personne ne suggérerait, du moins pas moi, que «les tribunaux remplacent la politique fixée par des offices et des commissions».

Mais la dichotomie entre les fonctions judiciaires et administratives qui tourne seulement autour de la question de savoir si l'office fixe la politique, ne constitue pas le droit en vigueur au Canada, ni en Angleterre. Certains auraient voulu en faire le seul critère. Il y a plus de trente cinq ans, un juriste canadien distingué, spécialiste de droit administratif, écrivait un article pour soutenir cette thèse, soit que: «le seul critère est de considérer ce qu'un office administre, voir s'il a pour fonction d'assurer des droits et obligations juridiques au de les créer, s'il doit appliquer le droit ou la politique et l'opportunité» (D. M. Gordon, «Administrative» Tribunals and the Courts (1933), 49 LQ Rev. 94). Les cours ont quelquefois et même souvent utilisé la dis-

[*Texte*]

have also sometimes, even often, ignored it altogether.

The most comprehensive analysis of the case law on the distinction between "judicial" and "administrative" known to me is to be found in the second chapter of S.A. de Smith's book, "Judicial Review of Administrative Action" (2nd ed., 1968), particularly at pages 61-80. The author offers four "tests" to distinguish judicial functions from other classes of function, no one of them conclusive, and he concludes some fifteen pages later in a passage equally true of Canada:

> "In this 'highly acrobatic part of the law' an aptitude for verbal gymnastics is obviously of advantage. The usual meanings of words can be stretched, contorted and stood upside down to suit the purposes of the user. The courts have, indeed, shown a remarkable dexterity in adapting their vocabularly to the requirements of particular situations. To say that the scope of judicial review may be determined by the manner in which the courts classify statutory functions is, no doubt, formally correct; but in many cases the truth of the matter is that the mode of classifying statutory functions is determined by the scope of review that the courts deem to be desirable and practicable. Yet although the classifciation of a function as 'judicial' or 'administrative' is often nothing more than a reationalization of a decision prompted by considerations of public policy, there are also cases in which courts will feel bound by precedent . . ."

It would be easy to pile up quotations to much the same effect. Before the first edition of Professor de Smith's book, Lord Denning had said in the English Court of Appeal that "It is one of the defects of certiorari that it so often involves an inquiry into the distinction between judicial acts and administrative acts which no one has been able satisfactorily to define," and one could go on and on. It is misleading to hold out hope of ever being able to evolve a simple test, easy of application, of the difference between judicial and administrative functions. Once again, Bill C-192 is going to be a breeder of litigation.

Just as an illustration of the sort of difficulties that the application of section 28 will meet, the third test discussed by de Smith includes the proposition that a decision affecting individual rights is a decision taken in the exercise, not of an administrative, but of a judicial function. My students at Dalhousie are

[*Interprétation*]

tinction de M. Gordon comme critère, mais elles l'ont aussi quelquefois et même souvent écarté entièrement.

On peut, à ma connaissance, trouver l'analyse la plus complète du droit jurisprudentiel, la distinction entre «judiciaire» et «administratif» dans le second chapitre du livre de S. A. de Smith, «Judicial review of Administrative Action» (2e éd., 1968), et en particulier aux pages 61 à 80. L'auteur présente quatre «critères» pour distinguer les fonctions judiciaires des autres catégories de fonctions, mais aucun n'est probant, et il conclut quinze pages plus loin dans un passage qui correspond au droit canadien:

«Dans cette «partie très acrobatique du droit», une aptitude à la gymnastique verbale est incontestablement un avantage. On peut élargir, déformer, renverser le sens habituel des mots pour répondre aux besoins de l'utilisateur. Les cours ont en effet, montré une dextérité remarquable à adapter leur vocabulaire aux exigences de situations particulières. Dire que la portée d'un examen juridique peut être déterminée par la manière dont les cours classent les fonctions définies par la loi, est, sans aucun doute, exact dans la forme; mais dans de nombreux cas, la vérité est que la méthode de classement des fonctions définies par la loi est déterminée par la portée de l'examen que les cours estiment souhaitable et possible. Cependant, bien que le classement d'une fonction en «judiciaire» ou en «administrative» n'est souvent rien d'autre que la rationalisation d'une décision mue par des considérations d'ordre public, il y a aussi des cas où les cours se sentent liées par un précédent . . .»

Il serait facile d'accumuler des citations pour arriver à peu près au même point. Avant la première édition du livre du professeur de Smith, Lord Denning avait déclaré à la Cour d'appel anglaise que «C'est un des défauts du *certiorari* qu'il implique souvent l'examen de la distinction entre les actes judiciaires et les actes administratifs que personne n'a su définir de façon satisfaisante,» et on pourrait continuer encore. Il est trompeur de continuer à espérer pouvoir trouver un critère simple, d'application facile, de la différence entre fonctions judiciaires et administratives. Encore une fois, le Bill C-192 sera une source de litiges.

Simplement, à titre d'exemple du type de difficultés que rencontrera l'application de l'article 28, le troisième critère présenté par de Smith implique qu'une décision affectant les droits individuels est une décision prise dans l'exercice non d'une fonction administrative mais d'une fonction judiciaire. On a

[*Text*]

told that, for Canadian purposes, the origin of this "test" is a remark of Lord Justice Atkin in *Rex* v. *Electricity Commissioners*, [1924] 1 K.B. 171, at p. 205, as explained by Lord Reid in *Ridge* v. *Baldwin and Others* [1963] A.C. 40, p. 74 ff. (H.L.). The point I am leading to is that, if the affecting of the rights of an individual is enough by itself to make an act a "judicial function," then it is hard to think off-hand of any governmental act that does not "affect" individual rights, and so could not be classified as a judicial function by some court that believed it would be in the public interest to do so. On this test, just by way of example, the inquiry by an officer of the Department of National Revenue under section 126(4) of the Income Tax Act, which was the issue before the Supreme Court of Canada in *Guay* v. *Lafleur* [1965] S.C.R. 12, might be classified as a judicial function, requiring observance of the rules of natural justice. I do not believe that Parliament should be asked to encourage the perpetuation of such uncertainties.

It is significant, I think, that the United Kingdom Tribunals and Inquiries Act, 1958, makes no reference to the distinction we are discussing. By section 9, to which reference has been made already, a right of appeal to the High Court was granted "in point of law," but not from decisions made in the exercise of judicial functions or, to use the intriguing formula of section 28, from decisions "other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis." On the contrary, the realistically-minded British listed the tribunals from which an appeal lay in a schedule to the Inquiries and Tribunals Act, to which additions could be made later by statutory instrument.

My proposal is that some such technique as the British adopted is essential to avoid in future the recurring litigation that the proposed section 28 will invite. After all, subsection 6 of the section expressly provides that the section shall not apply to certain named tribunals—the Governor in Council, the Treasury Board, a superior court or the Pensions Appeals Board. Why not name expressly the tribunals to which it does apply, and so enable judges, lawyers, government administrators and private citizens to come to grips with the substantive issues without having to worry over the preliminary question of the classification of functions?

[*Interpretation*]

enseigné à mes étudiants de Dalhousie que, à des fins canadiennes, l'origine de ce «critère» est une remarque de Lord Justice Atkin dans l'affaire *Rex* v. *Electricity Commissioners* (1924) 1 KB. 171, à la page 205, comme l'explique Lord Reid dans l'affaire *Ridge* v. *Baldwin and Others*, (1963) A.C. 40, à la page 74 ff. (H.L.). Le point que je veux démontrer est le suivant, s'il suffit d'affecter les droits d'une personne pour faire d'un acte une «fonction judiciaire», il est alors difficile de trouver à première vue un acte gouvernemental qui n'«affecte» pas les droits individuels et ne pourrait pas à ce titre être classé comme une fonction judiciaire par une cour qui croirait qu'il serait dans l'intérêt public d'agir ainsi. Au sujet de ce critère, simplement comme exemple, l'enquête menée par un fonctionnaire du ministère du Revenu national en vertu de l'article 126 (4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ce qui constituait le problème soumis à la Cour Suprême du Canada dans l'affaire *Guay* v. *Lafleur* (1965) R.C.S. 12, pourrait être classée comme fonction judiciaire, et exigerait le respect des règles de la justice naturelle. Je ne pense pas qu'il faille demander au Parlement de perpétuer de telles incertitudes.

Il est significatif, je pense, que la *Tribunals and Inquiries Act* du Royaume-Uni, 1958, ne mentionne pas la distinction dont nous discutons. L'article 9 que nous avons déjà mentionné accordait à la *High Court* un droit d'appel pour une «question de droit», mais pas de décisions rendues dans l'exercice de fonctions judiciaires ou, pour utiliser la formule curieuse de l'article 28, des décisions «autre qu'une décision qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire.» Au contraire, le Britannique à l'esprit pragmatique a établi une liste des tribunaux pour lesquels un appel est inscrit dans une annexe à la *Inquiries and Tribunals Act* et à laquelle on pourra apporter des compléments par acte législatif.

A mon avis, une technique semblable à celle qu'ont adoptée les Britanniques, est indispensable pour éviter à l'avenir des litiges périodiques que fera naître le projet de l'article 28. Après tout, le paragraphe 6 de cet article prévoit que l'article ne s'appliquera pas à certaines autorités énumérées—gouverneur en conseil, conseil du Trésor, cour supérieure ou Commission d'appel des pensions. Pourquoi ne pas énumérer les tribunaux auxquels il s'applique et permettre ainsi aux juristes, juges, administrateurs du gouvernement et citoyens de régler les problèmes importants sans se préoccuper de la question préliminaire du classement des fonctions?

[*Texte*]

The second ground upon which subsection (1) of section 28 seems objectionable—if I have disentangled the double negative correctly—is that the section is not intended to apply to what most of the courts and textbook writers call "administrative" functions. *Expressio unius est exclusio alterius.* An "application to review and set aside" will not lie apparently against a decision or order of an administrative nature.

What is the origin of this drastic limitation? Is it by any chance the old heresy, to which references are occasionally found still, that courts may not review the exercise of "administrative" functions by tribunals at all? An example of the heresy is to be found in the decision of the Supreme Court of Canada in *The King* v. *Noxzema Chemical Company of Canada, Ltd.*, [1942] S.C.R. 178, where the late Mr. Justice Davis wrote, "If that be the correct interpretation, in point of law, of the section in question [that is, that the Minister of National Revenue under a section of the Special War Revenue Act was exercising an administrative function rather than performing "a duty of that sort which is often described as a quasi-judicial duty"], then the administrative act of the Minister is not open to review by the Court." Any suggestion that at common law a finding that a decision is an administrative act is enough, in itself, to preclude review by the courts is demonstrably wrong. If the intention of Bill C-192 is that an aggrieved citizen, in the absence of a right of appeal in the statute, is to have no recourse of any kind to the courts from a decision of an administrative nature, which seems to be the effect of subsections (1) and (3) of section 28, in combination, then the existing law is being changed, and members of Parliament and the public should realize it.

Perhaps I should offer at least some additional evidence to support the assertion that section 28 is changing the law. What I am saying is that Canadian courts, like English courts, have frequently claimed the right to review the decision of a tribunal taken in the exercise of what they were prepared to concede was an administrative function, where of course the complainant had discovered a procedure to get himself before the court in the first place. Of the many cases that might be cited, the first that occurs to me is the decision of the English Court of Appeal in *Associated Provincial Picture Houses, Limited* v. *Wednesbury Corporation*, [1948] 1 K.B. 223, in which the then Master of the Rolls, Lord Greene, after emphasizing that "we are

[*Interprétation*]

La seconde raison pour laquelle le paragraphe 1 de l'article 28 semble critiquable—si j'ai correctement démêlé la double négation—est que l'article n'a pas pour but de s'appliquer à ce que la plupart des cours et des auteurs de manuels désignent comme des fonctions «administratives.» Expressio unius est exclusio alterius. Une «demande d'examen et d'annulation» ne sera apparemment pas faite à l'encontre d'une décision de nature administrative.

Quelle est l'origine de cette sévère limite? Est-ce par hasard la vieille hérésie, à laquelle on se rapporte quelquefois selon laquelle les tribunaux n'ont pas le droit d'examiner du tout comment sont exercées les fonctions «administratives» par les différentes autorités? On trouvera un exemple de cette hérésie dans la décision rendue par la Cour Suprême du Canada dans l'affaire *The King* v. *Noxema Chemical Company of Canada, Ltd.*, (1942) S.C.R. 178, où feu le juge Davis écrivait, «si c'était là l'interprétation correcte, du point de vue du droit, de l'article en cause, (c'est-à-dire, que le ministre du Revenu national en vertu d'un article de la *Loi spéciale des revenus de guerre* exerçait une fonction administrative plus qu'il ne remplissait «une charge qualifiée souvent de charge «quasi-judiciaire»), la cour ne pourrait donc pas examiner l'acte administratif du ministre.» On peut prouver qu'est fausse en Common Law toute conclusion selon laquelle un acte administratif suffit en lui-même pour empêcher l'examen des cours. Si le but du Bill C-192 est qu'en l'absence d'un droit d'appel institué par la loi, le citoyen qui a subi un préjudice n'a aucune sorte de recours aux tribunaux d'une décision de nature administrative, ce qui me semble être la conséquence des paragraphes (1) et (3) de l'article 28, on modifie donc le droit en vigueur et les membres du Parlement et le public devraient le comprendre.

Je devrais peut-être donner au moins une autre preuve pour appuyer cette affirmation que l'article 28 change le droit. Je dis donc que les cours canadiennes comme les cours anglaises, ont souvent soutenu que le droit d'examen des décisions d'un tribunal prises dans l'exercice de ce qu'elles sont prêtes à reconnaître, constituait une fonction administrative, si naturellement le plaignant a trouvé un moyen de procédure lui permettant en premier lieu, de se présenter devant la cour. Parmi les nombreuses affaires que l'on peut citer, la première qui me vient à l'esprit est la décision de la Cour d'Appel anglaise dans l'affaire *Associated Provincial Picture Houses, Limited,* v. *Wednesbury Corporation,* (1948) 1K.B. 223, où Lord Greene, alors Master of

[*Text*]

dealing with not a judicial act, but an executive act," concluded his reasons for judgment:

> "I do not wish to repeat myself but I will summarize once again the principle applicable. The court is entitled to investigate the action of the local authority with a view to seeing whether they have taken into account matters which they ought not to take into account, or, conversely, have refused to take into account or neglected to take into account matters which they ought to take into account. Once that question is answered in favour of the local authority, it may be still possible to say that, although the local authority have kept within the four corners of the matters which they ought to consider, they have nevertheless come to a conclusion so unreasonable that no reasonable authority could ever have come to it. In such a case, again, I think the court can interfere. The power of the court to interfere in each case is not as an appellate authority to override a decision of the local authority, but as a judicial authority which is concerned, and concerned only, to see whether the local authority have contravened the law by acting in excess of the powers which Parliament has confided in them."

Twenty years later in the High Court of Ontario, in *Re Powell and Windsor Police Commissioners* (1968), 70 D.L.R. (2d) 178, Mr. Justice Stark quoted and applied this passage from the first edition of S.A. de Smith's "Judicial Review of Administrative Action":

> "The authority in which a discretion is vested can be compelled to exercise that discretion, but not to exercise it in any particular manner. In general, a discretion must be exercised only by authority to which it is committed. That authority must genuinely address itself to the matter before it: it must not act under the dictation of another body or disable itself from exercising a discretion in each individual case. In the purported exercise of its discretion it must not do what it has been forbidden to do, nor must it do what it has not been authorized to do. It must act in good faith, must have regard to all relevant considerations, must not seek to promote purposes alien to the letter or to the spirit of the legislation that gives it power to act, and must not act arbitrarily or capriciously."

If a tribunal acts in a way that according to this passage it is not supposed to, a court will

[*Interpretation*]

the Rolls, après avoir souligné que «nous discutons non pas d'un acte judiciaire mais d'un acte exécutif,» a conclu ainsi les motifs de son jugement:

> «Je ne voudrais pas me répéter mais je voudrais résumer encore une fois le principe à appliquer. La cour a le droit de faire une enquête sur l'action de l'autorité locale pour découvrir si elle a tenu compte des problèmes dont elle devait tenir compte ou, si au contraire, elle a refusé de tenir compte ou a oublié des problèmes dont elle aurait dû tenir compte. Lorsqu'on a répondu à cette question à l'avantage de l'autorité locale, il est encore possible de dire que, bien que l'autorité locale n'ait pas outrepassé les limites de sa compétence, elle a néanmoins conclu de façon irraisonnable, ce qu'une autre autorité n'aurait pas fait. Dans ce cas encore, je pense que la cour peut intervenir. Le pouvoir de la cour d'intervenir dans chaque cas n'est pas celui d'une cour d'appel, de renverser une décision de l'autorité locale, mais celui d'une autorité judiciaire qui a pour seul but de découvrir si l'autorité locale n'a pas respecté le droit en outrepassant les les pouvoirs que le Parlement lui a confiés.»

Vingt ans plus tard devant la High Court de l'Ontario, dans l'affaire *RE Powell and Windsor Police Commissioners* (1968), 70 D.L.R. (2d) 178, le juge Stark citait et appliquait le passage suivant de la première édition du «Judicial Review of Administrative Action» de S.A. de Smith:

> «L'autorité à qui est remise un pouvoir discrétionnaire est obligée d'exercer ce pouvoir, mais non de n'importe quelle manière. En général, c'est seulement l'autorité qui a reçu le pouvoir qui a le droit de l'exercer. L'autorité doit véritablement s'attaquer au problème posé: elle ne doit pas agir sous les ordres d'un autre organisme ou refuser d'exercer son pouvoir dans un cas particulier. Dans l'exercice prévu de son pouvoir, elle ne doit pas faire ce qui lui a été interdit, ni faire ce qu'elle n'a pas été autorisée à faire. Elle doit agir de bonne foi, doit tenir compte de tous les aspects pertinents d'un problème, ne doit pas chercher à promouvoir des buts étrangers à l'esprit et à la lettre des textes législatifs qui lui donnent le pouvoir d'agir et, ne doit pas agir de façon arbitraire.»

Si un office agit d'une manière contraire à ce qu'indique ce passage, une cour interviendra,

[*Texte*]

intervene, and this irrespective of whether the tribunal is exercising a judicial or administrative function. Mr. Justice Stark never once refers to the distinction in this judgment; neither does de Smith in his book in the context of the quoted passage. They did not need to.

If the citizen is to be precluded from applying to have a decision set aside under section 28(1), because the decision was made in the exercise of an administrative function, and if neither appeal nor the extraordinary remedies are available to him, then what becomes, so far as he is concerned, of Lord Halsbury's famous declaration in *Sharp* v. *Wakefield,* [1891] A.C. 173, (H.L.)

> "...and 'Discretion' means when it is said that something is to be done within the discretion of the authorities that that something is to be done according to the rules of reason and justice, not according to private opinion...; according to law, and not humour. It is to be, not arbitrary, vague, and fanciful, but legal and regular,"

because Lord Halsbury never intended his eloquence to be limited to judicial functions?

For our hypothetical citizen, what becomes of Lord Loreburn's almost as well known sentence in Board of *Education* v. *Rice,* [1911] A.C. 179 (H.L.): "I need not add that in doing either they must act in good faith and fairly listen to both sides, for that is a duty lying upon every one who decides anything."

What becomes of Lord Thankerton's requirement in *Franklin* v. *Minister of Town and Country Planning,* [1948] A.C. 87 (H.L.)—the famous Stevenage case—that a Minister of the Crown, even in exercising a duty that is "purely administrative," must not have "forejudged any genuine consideration" of the issues it was his duty to consider under the governing statute, must not have made up his mind in advance, must come to the exercise of his duty with an open mind?

I have not forgetten that the factual situations in some of the authorities I have just been citing are ones that are under provincial rather than federal jurisdiction, or that would have been under provincial jurisdiction had they arisen in Canada. It may be, I am not sure, that citizen's grievances of the kind involved in these cases are more likely to arise at the provincial than the federal level. No matter. The point I have been trying to make is one of principle.

[*Interprétation*]

et ceci sans tenir compte du fait que l'office exerce une fonction judiciaire ou administrative. M. le juge Stark n'a pas mentionné une fois la distinction dans son jugement; pas plus que de Smith dans son livre, dans le texte dont le passage a été extrait. Il n'en avaient pas besoin.

Si on empêche un citoyen de demander un jugement d'annulation en vertu de l'article 28 (1), parce que la décision a été prise dans l'exercice de fonctions administratives, et s'il n'a à sa disposition ni appel, ni droit de recours exceptionnel, qu'advient-il alors pour lui de la célèbre déclaration de Lord Halsbury dans l'affaire *Sharp v. Wakefield,* (1891) A.C. 173 (H.L.),

> «...et «pouvoir discrétionnaire» signifie lorsqu'on dit qu'il faut faire quelque chose dans le cadre des pouvoirs des autorités, que cette chose doit être faite selon les règles de la raison et de la justice, et non selon une opinion personnelle ..; selon le droit et non l'humeur. Elle ne doit pas être arbitraire, vague, et fantaisiste, mais légalement réglementaire,»

car Lord Halsbury n'a jamais eu l'intention de restraindre son éloquence à des fonctions judiciaires?

Pour le citoyen de notre exemple, qu'advient-il du jugement presqu'aussi connu, rendu par Lord Loreburn dans l'affaire *Board of Education v. Rice,* (1911) A.C. 179 (H.L.): «Je n'ai pas besoin d'ajouter que de toutes façons, elle doit agir de bonne foi et écouter les deux partis, car il s'agit d'une charge qui incombe à toute personne qui décide quelque chose».

Qu'advient-il de l'exigence de Lord Thankerton dans l'affaire *Franklin v. Minister of Town and Country Planning,* (1948) A.C. 87 (H.L.)— la célèbre affaire Stevenage—qu'un ministre de la Couronne, même dans l'exercice d'une charge «purement administrative», n'aurait pas dû» préjuger aucun examen» des problèmes qu'il était de son devoir de considérer en vertu de la loi en vigueur, prendre sa décision d'avance, et devrait exercer sa charge avec un esprit ouvert?

Je n'ai pas oublié que, dans certaines des affaires que j'ai citées, les situations de faits relèvent plutôt de la compétence provinciale que fédérale ou, auraient relevé de la compétence fédérale si elles s'étaient produites au Canada. Il se peut, mais je n'en suis pas sûr, que des griefs de citoyens du type de ceux des affaires citées, se produisent pus probablement au niveau provincial qu'au niveau fédéral. C'est sans importance. La question que j'ai soulevée est de principe.

[*Text*]

The blanket exclusion of decisions taken in the exercise of administrative functions from the possibility of review by the courts under section 28(1) will have to be removed, as a beginning, if the Minister of Justice is to have any chance of substantiating the claim he made on Second Reading that "I believe [Bill C-192] will give the average citizen the power to enforce his rights against the government and against the structures that government sets up" (House of Commons Debates, March 25, 1970, p. 5474). It is true that, where he has no right of appeal, the citizen's possible recourse against government will be extended under paragraph (b) of section 28(1), when it establishes, as a ground for setting aside a decision, error of law even when it does not "appear on the face of the record." Whether this gain from the citizen's point of view is counterbalanced by the fact that "administrative" decisions will not be reviewable no one can prophesy at this stage.

My third main criticism of section 28(1) concerns what I suppose can be characterized as a matter of drafting. In the context of section 28, the Minister said on Second Reading that "This bill sets out the reviewing power quite clearly" (p. 5472). The concept of natural justice referred to in paragraph (a) of section 28(1) is probably clear enough to an administrative lawyer, but what is one to say about the term "jurisdiction" in the same paragraph? When the tribunal has "acted beyond or refused to exercise its jurisdiction," its decision may be set aside. Here the draftsman raises one of the thorniest problems of administrative law, one that causes at least as serious difficulties as the distinction between "judicial" functions and "administrative" functions to which I was referring earlier. Just as I suggested in the case of the earlier distinction, it seems to be a pity to perpetuate such difficulties indefinitely by recognizing them in a statute.

What I am going to try to explain is probably a hopeless oversimplification, but is "jurisdiction" used in the same sense in paragraph (a) as it was earlier in line 3 of the subsection, where apparently it was used in its ordinary meaning of "authority to decide?" If so, then what Professor de Smith calls in his book the "pure theory" of jurisdiction has been adopted and a tribunal does not lose its jurisdiction by coming to a conclusion that was wrong in law or fact (see de Smith, Judicial Review of Administrative Action (2nd ed., 1968), p. 96 and following). So long as a tribunal exercising functions of a judicial character is acting within its jurisdiction a reviewing court cannot intervene to

[*Interpretation*]

L'exclusion générale des décisions prises dans l'exercice de fonctions administratives de pouvoir être examinées par les tribunaux, en vertu de l'article 28(1), devra, pour commencer, être supprimée, si le ministre de la Justice veut pouvoir prouver le bien-fondé d'une réclamation qu'il a présentée en deuxième lecture et selon laquelle «Je crois que le (Bill C-192) donnera au citoyen moyen, le pouvoir de faire valoir ses droits contre le gouvernement et contre les structures établies par le gouvernement» (Débats de la Chambre des Communes, le 25 mars, 1970, page 5474). Il est vrai que lorsqu'il n'a aucun droit d'appel, la possibilité du recours du citoyen contre le gouvernement sera élargie en vertu de l'alinéa b) de l'article 28 qui donne comme motif d'annulation d'une décision, l'erreur de droit, même lorsqu'elle «ne ressort pas à la lecture du dossier». Personne ne peut dire maintenant, si cet avantage est contrebalancé du point de vue du citoyen, par le fait que les décisions ne pourront être examinées.

Ma troisième critique touche le problème de l'établissement d'un projet. Dans le cadre de l'article 28, le ministre a déclaré en seconde lecture que «Ce bill expose très clairement le pouvoir d'examen» (page 5472). L'idée de justice naturelle mentionnée à l'alinéa *a*) de l'article 28 est peut-être assez claire pour un juriste spécialiste du droit administratif, mais que dira-t-on du terme «compétence» au même alinéa? Lorsque le tribunal a «excédé ou refusé d'exercer sa compétence». sa décision peut être annulée. Ici les auteurs du projet ont soulevé les problèmes les plus épineux du droit administratif, un de ces problèmes qui créent au moins autant de difficultés que la distinction entre fonctions «judiciaires» et «administratives» que j'ai mentionnée auparavant. Comme je l'ai dit pour la distinction précédente, il me semble dommage de perpétuer indéfiniment de telles difficultés en les reconnaissant dans une loi.

L'explication que je vais essayer de donner constitue problablement une simplification inutile, mais «compétence» est-il employé dans le même sens à l'alinéa *a*) qu'il l'était à la ligne 3 du paragraphe, où il semble avoir été utilisé selon le sens habituel «pouvoir de décider»? Dans ce cas, ce que le professeur de Smith qualifie dans son livre de «théorie pure» de la compétence a été adopté et un tribunal ne perd pas sa compétence en parvenant à une conclusion fausse en droit ou en fait (voir de Smith, Judicial Review of Administrative Action (2ème éd.) 1968), page 96 et suivantes.) Tant qu'un tribunal agit dans le cadre de sa compétence, une cour chargée de procéder à un examen ne doit intervenir et déclarer que

[*Texte*]

say that the tribunal has erred in fact or law.

Or is the term being used in paragraph (a) in the double sense in which it is undoubtedly used by most English and Canadian courts? In other words, has a tribunal a "jurisdiction" to decide a question tentatively, but only tentatively, and a "jurisdiction" to decide other questions finally? When the tribunal is exercising the first kind of "jurisdiction", if it makes an error, one that is often described as an error "going to its jurisdiction," a court may intervene, but if the tribunal is exercising "jurisdiction" in the second sense no court may intervene.

Not only is it a pity to perpetuate this sort of difficulty, but it is unnecessary in a statute. Why refer to "jurisdiction" at all in specifying the ground upon which the Federal Court of Appeal may set aside a tribunal's decision? For that matter, why spell out "failed to observe a principle of natural justice" as a ground» Are not both failure to observe a principle of natural justice and errors "going to the jurisdiction" errors in "law" and so covered elsewhere in the subsection?

Conclusions in Summary

(1) Granted that administrative law will perhaps never be an easy subject for the layman, or even the lawyer, to understand, the proposed solutions in Bill C-192 are set out in such a way as to be unnecessarily difficult to follow. Indeed, to the existing obscurities the Bill adds some perplexities all its own.

(2) It is not at all clear that on balance sections 18, 28 and subsidiary sections of Bill C-192 will improve the position of the individual citizen vis-à-vis the federal government and its instrumentalities. Indeed, from the point of view of safeguards for the citizen, the sections are in some respects a retrograde step.

(3) The overall effect of sections 18, 28 and subsidiary sections may well be to restrict the traditional role of the courts as protectors of the citizen in his dealings with government.

(4) The scheme for judicial review of federal tribunals proposed in sections 18, 28 and subsidiary sections will be a prolific breeder of unproductive litigation.

(5) Dividing the responsibility for reviewing administrative action between the Trial Division, in section 18, and the Federal Court of Appeal, in section 28, will complicate the task of citizens and their lawyers who are trying

[*Interprétation*]

le tribunal a commis une erreur de fait ou de droit.

Ou le terme employé à l'alinéa *a*) a-t-il la double signification qu'il ne fait aucun doute que les cours anglaises et canadiennes lui donnent? En d'autres termes, un tribunal a-t-il «compétence» pour prendre une décision non définitive sur un problème et «compétence» pour prendre une décision définitive sur d'autres questions? Lorque le tribunal exerce le premier type de «compétence», s'il commet une erreur, qu'on qualifie souvent d'erreur «touchant à sa compétence», une cour peut intervenir, mais si le tribunal exerce le second type de compétence, aucune cour ne peut intervenir.

Non seulement, il est dommage de perpétuer ce genre de difficulté, mais c'est inutile dans une loi. Pourquoi mentionner la compétence» pour préciser la raison pour laquelle la Cour d'appel fédérale peut annuler une décision d'un office? Dans ce cas, pourquoi écrire «n'a pas observé un principe de justice naturelle» et le donner comme raison? N'y a-t-il pas dans les deux cas, irrespect du principe de justice naturelle et des erreurs «touchant à la compétence», erreurs en «droit», qui sont donc déjà visées par ce paragraphe?

Conclusions sous forme de sommaire

(1) Étant donné que le droit administratif ne constituera jamais pour le profane et même pour le juriste, un sujet facile à comprendre, la manière dont sont indiquées les solutions proposées par le Bill C-192 rend leur compréhension encore plus difficile. En fait, le Bill ajoute des difficultés supplémentaires aux points obscurs qui existaient déjà.

(2) Il n'est pas très clair si tout compte fait, les articles 18, 28 et autres amélioreront la situation du citoyen face au gouvernement fédéral et à ses intermédiaires. En fait, du point de vue de la protection du citoyen, ces articles marquent même un recul à certains égards.

(3) La conséquence générale des articles 18, 28 et suivants sera peut-être de réduire le rôle traditionnel des cours, qui est de protéger le citoyen dans ses rapports avec le gouvernement.

(4) Le projet d'examen judiciaire des tribunaux fédéraux, aux articles 18, 28 et suivants, constituera une source riche de litiges inutiles.

(5) Répartir la responsabilité de l'examen des actes administratifs entre la Division de première instance et la Cour d'appel fédérale (article 28), compliquera la tâche des citoyens et de leurs hommes de loi qui essaieront de

[*Text*]

to get legitimate complaints before the courts (developed in the body of the memorandum at pages 6-8).

(6) Section 18 of Bill C-192 will result in a significant change in the constitutional balance of powers between the provinces and the federal authority, which may turn out in the long run to be an advance, but the significance of the change should not pass unnoticed (on this point see pages 4 and 5 of the memorandum).

(7) The effect of section 44, in the light of section 18, should be clarified (see pages 8 and 9).

(8) The possibility of extending the right of "appeal" given the citizen by existing federal statutes should be further explored, adequate "appeal" procedures being probably the citizen's most effective safeguard (see pages 16 and 17).

(9) Section 29, which appears to have some gaps, should be reconsidered (see pages 13 and 14).

(10) The "application to review and set aside" proposed in section 28 of Bill C-192 is a potentially useful procedure.

(11) The temptation to attempt to codify the grounds upon which a decision or order of a federal tribunal will be set aside under section 28 should be resisted at this stage of the development of administrative law. The claim that the Bill sets out clearly the grounds for review is not substantiated.

(12) If Parliament decides to proceed with Bill C-192 at once, sections 18, 28 and subsidiary sections should be held over, it is urged, for further consideration.

The Vice-Chairman: If I may, I will call upon Professor Nicholls to give us a brief résumé of the contents of his brief, after which time the members of the Committee could direct questions as they see fit.

Professor Nicholls: Thank you, Mr. Chairman.

The main points of the brief are summarized on pages 31 to 33 at the end of the submission but perhaps I might remind you that the basic suggestion of my memorandum is that we need to know a great deal more about the actual working of administrative tribunals than I suspect we do before we can intelligently make proposals for the review of the decisions of those tribunals. Perhaps the Department has been engaged already on the sort of grass-roots inquiry that is essential but if so, news of it has not reached Nova Scotia and Dalhousie.

[*Interpretation*]

présenter aux cours des plaintes légitimes (développement dans le corps du mémoire aux pages 6-8).

(6) L'article 18 du Bill C-192 apportera un profond changement à l'équilibre constitutionnel des pouvoirs entres les provinces et le pouvoir fédéral, ce qui pourra se révéler à l'avenir un progrès, mais l'importance de ce changement ne devrait pas passer inaperçue (sur ce point voir les pages 4 et 5 du mémoire).

(7) Il faudrait clarifier les conséquences de l'article 44 à la lumière de l'article 18 (voir les pages 8 et 9).

(8) La possibilité d'élargir le droit d'«appel» accordé au citoyen par les lois fédérales en vigueur, devrait être examinée plus en détail, une procédure d'appel appropriée constituant la meilleure protection du citoyen (voir pages 16 et 17).

(9) Il faudrait étudier de nouveau l'article 29, qui semble comporter des lacunes (voir pages 13 et 14).

(10) La «demande d'examen et d'annulation» proposée à l'article 28 du Bill C-192 pourra être une procédure utile. A cette étape de l'évolution du droit administratif.

(11) On devrait résister aux essais de codification des raisons pour lesquelles on annulera une décision ou une ordonnance rendue par un tribunal fédéral en vertu de l'article 28. Prétendre que le Bill indique clairement les raisons de l'examen, n'est pas fondé.

(12) Si le Parlement décide d'adopter rapidement le Bill C-192, il faudrait absolument étudier de nouveau les articles 18, 28 et suivants.

Le vice-président: Si on me le permet, je vais maintenant donner la parole au professeur Nicholls qui va nous résumer brièvement son mémoire, après quoi, messieurs, les députés pourront le questionner.

M. Nicholls: Merci, monsieur le président.

Les points principaux de mon mémoire sont résumés aux pages 31 à 33 inclusivement, à la fin. Il me sera peut-être permis de vous rappeler que l'idée essentielle de mon texte est qu'il faut que nous connaissions beaucoup mieux la façon dont fonctionnent effectivement les tribunaux administratifs, avant que nous puissions intelligemment présenter les propositions pour la révision des décisions de ces tribunaux. Il est possible que le ministère ait déjà procédé à une enquête de base, enquête d'ailleurs essentielle. S'il en est ainsi, la nouvelle n'en est pas parvenue à la Nouvelle-Écosse, ni à l'université Dalhousie.

[*Texte*]

What I fear very much the Bill is doing in this particular area—and it is only the area of the review of the decisions of administrative tribunals that I am concerned with—is making complicated, and I am almost tempted to say ivory-tower, provisions on the review of the decisions of administrative tribunals before the draftsmen know enough about what the tribunals do on the way to their decisions. Put another way, we are proposing to regulate before we really know what it is we want to regulate. Put still another way, the decisions of tribunals cannot be separated from the day-to-day working of the tribunals.

The British did not make this sort of mistake, Mr. Chairman, as many of the members of the Committee will know. Their best-known reports, the reports of the Committee on Administrative Powers in 1932 and of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries in 1957, the Franks Committee, held extensive hearings leading up to detailed reports—in the case of the Franks Committee, including public hearings on 27 days and a printed report of 100 octavo pages, not to mention appendices, of the extensive evidence.

I am not suggesting for a minute that we need anything as ambitious as either of these two British inquiries—the scope of this particular Bill is much narrower to begin with—but I do urge that we need to know more about the working of federal administrative tribunals. If, of course, we could agree about this now, then the discussion of the Bill's details and the rest of this submission could stop at this point.

Those were a few preliminary remarks I wanted to make and now, perhaps, Mr. Chairman, I do not know whether you think we should turn to these conclusions and summary on page 31, or would members of the Comittee like to ask me questions or object to me and my statements?

The Vice-Chairman: Gentlemen, if you are in agreement, I think that Professor Nicholls should possibly proceed with his conclusions, after which time we will allow members to pose questions.

Professor Nicholls: My first conclusion, Mr. Chairman, is that: granted administrative law will perhaps never be an easy subject for the layman, or even the lawyer, to understand, the proposed solutions in Bill C-192 are set out in such a way as to be unnecessarily difficult to follow. Indeed, to the existing obscurities of administration law as a whole, the Bill adds some perplexities all its own.

[*Interprétation*]

Je crains beaucoup que dans ce domaine-ci—celui de la révision des décisions des tribunaux administratifs—le bill complique inutilement la question, en prenant des mesures unilatérales pour la révision des arrêts des tribunaux administratifs sans que l'on sache précisément ce qu'ils font. Autrement dit, nous voulons réglementer avant que nous sachions exactement quel va être l'objet de notre réglementation. Exprimons la chose d'une autre façon. Les décisions des tribunaux ne peuvent pas être distinguées des opérations quotidiennes desdits tribunaux.

Les Britanniques n'ont pas commis cette erreur, monsieur le président. Nombre de membres du comité le savent. Leurs rapports les mieux connus sont le rapport du Comité des attributions administratives de 1932, un autre rapport sur les tribunaux administratifs de 1957, le comité Franks, ont tenu une longue série d'audiences qui se sont soldées par des longs mémoires. Dans le cas du comité Franks, il y a eu 27 jours d'audience et le rapport imprimé avait 100 pages *in-octavo*, sans parler des annexes.

Je ne dis pas, bien sûr, que nous aurions besoin d'un travail aussi poussé que celui-là, que notre enquête doive être aussi longue que les enquêtes britanniques l'ont été—la portée de ce bill-ci est d'abord beaucoup moins considérable—mais il me semble que nous devrions savoir beaucoup mieux comment travaillent les tribunaux administratifs fédéraux avant de nous prononcer. Si nous nous mettions d'accord là-dessus, la discussion du projet de loi et de mon texte pourrait s'arrêter là.

Voilà en tout cas les observations préliminaires que je voulais faire. Je ne sais pas, monsieur le président, si vous pensez que nous devrions passer tout de suite à mes conclusions telles que je les résume à la page 31 ou si les députés préféreraient me poser des questions.

Le vice-président: Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, le professeur Nicholls pourrait nous présenter ses conclusions après quoi on pourra peut-être autoriser les députés à poser leurs questions.

M. Nicholls: La première conclusion, monsieur le président, est celle-ci: Si on songe que la loi administrative ne sera jamais facilement compréhensible aux profanes, voire aux juristes, les solutions envisagées au Bill C-192 sont telles qu'elles sont inutilement difficiles à suivre. En fait, s'il y a des obscurités, présentement, dans l'ensemble de la loi administrative, on peut dire que le bill en ajoute quelques-unes.

[*Text*]

Two, it is not at all clear that on balance Clauses 18, 28 and subsidiary clauses of Bill C-192 will improve the position of the individual citizen vis-à-vis the federal government and its instrumentalities. And I am frank to confess here, Mr. Chairman and gentlemen, that I have in mind, in making this second conclusion, some claims for the Bill that the Minister of Justice made on second reading. I think, indeed, from the point of view of safeguards for the citizen, the clauses are in some respects a retrograde step.

Thirdly, the over-all effect of Clauses 18, 28 and subsidiary clauses may well be to restrict the traditional role of the courts as protectors of the citizen in his dealings with government.

Fourth, the scheme for judicial review of federal tribunals proposed in Clauses 18, 28 and subsidiary clauses will be a prolific breeder of unproductive litigation. I do feel very strongly about this. It does seem to me that it is the role of Parliament, among other things, in its statutes, to do what it can to anticipate and prevent litigation and I am convinced that the effect of these particular clauses of the Bill will be, as I say, to encourage litigation.

Five, dividing the responsability for reviewing administrative action between the Trial Division, in Clause 18, and the Federal Court of Appeal, in Clause 28, will complicate the task of ciizens and their lawyers who are trying to get legitimate complaints before the courts, developed in the body of the memorandum at pages 6 to 8. And here I try to refer to some particular passages in the body of the memorandum.

Forgive me, gentlemen, but I know no language but blunt language and I do not know for the life of me why the responsibility for the review of what administrative tribunals are deciding has been divided here between the Trial Division and the Court of Appeal. I have puzzled, but perhaps somebody can tell me, perhaps then I will go away...

Mr. Hogarth: Not on this Committee.

Professor Nicholls: Oh, I was hoping perhaps I might go back to Halifax with some enlightenment about this.

Six, Clause 18 of Bill C-192 will result in a significant change in the constitutional balance of powers between the provinces and the federal authority, which may turn out in the long run to be an advance, but the signifi-

[*Interpretation*]

Deuxièmement il n'est pas du tout clair que les articles 18, 28 et les autres articles connexes du Bill C-192 soient tels qu'ils puissent améliorer la situation du simple citoyen vis-à-vis le gouvernement fédéral et ses instruments. En fait, je dois dire, monsieur le président, messieurs, que j'ai à l'esprit certaines prétentions émises par le Ministre de la Justice, à l'étape de la deuxième lecture, auxquelles je pense qu'il faudrait répondre. En fait, du point de vue des garanties aux citoyens, ces articles constituent un pas en arrière.

Troisièmement, l'effet général des articles 18, 28 et des articles connexes est tel qu'il pourrait restreindre le rôle traditionnel des tribunaux comme protecteurs du citoyen dans ses rapports avec l'État.

Quatrièmement, la formule de révision judiciaire des décisions des tribunaux fédéraux dont il est question dans les articles 18, 28 et les articles connexes, provoqueront des actions en justice stériles. J'en suis intimement persuadé. Il me semble que c'est le rôle du Parlement, notamment dans ses statuts, de faire tout ce qu'il peut pour prévoir et empêcher d'éventuelles actions en justice. Je suis persuadé que l'effet de ces articles-ci du projet de loi sera, comme je l'ai dit, exactement contraire aux intentions que l'on professe. Loin de décourager les actions en justice, on les favorisera.

Cinquièmement, la division de la responsabilité de la revision des décisions administratives entre la Division de la première instance, comme il est dit à l'article 18, et la Cour d'appel fédérale, dont il est question à l'article 28, compliquera la tâche des justiciables et de leurs avocats qui veulent faire entendre leurs griefs par les tribunaux. La question est étudiée plus à fond des pages 6 à 8. Je songe ici à certains articles de mon texte.

Vous m'excuserez, monsieur le président, je ne connais qu'un langage et je ne comprend vraiment pas pourquoi la responsabilité de la revision des arrêtés administratifs a été divisée entre la Division de première instance et la Cour d'appel. Quelqu'un pourrait peut-être me l'expliquer, après quoi je m'en irai...

M. Hogarth: Pas à ce comité.

M. Nicholls: J'avais pensé pouvoir rentrer à Halifax en étant éclairé sur ce point.

Sixièmement, l'article 18 du projet de loi C-192 comportera un changement sensible dans l'équilibre constitutionnel des attributions entre les provinces et l'autorité fédérale. Ce sera peut-être un progrès en fait, mais il

[*Texte*]

cance of the change should not pass unnoticed, and on this point you might wish to see pages 4 and 5 of the memorandum. And here I am expressing no particular personal views one way or the other. I think, though, that the provinces should realize this change.

Seven, the effect of Clause 44, in the light of Clause 18, should be clarified—pages 8 and 9 of the memorandum. This is a comparatively minor point of drafting.

Eight, the possibility of extending the right of "appeal"...

The Vice-Chairman: You do not like that?

Professor Nicholls: Oh, yes. I do not object to the word "appeal", Mr. Chairman, but I think it is a mistake to suggest, as I have heard it, as has been done, that Clause 28 provides for a right of appeal. I think we have to keep our phraseology clear here. For me, Clause 28 provides a method of setting aside, or in the old-fashioned phrase, clocking a decision, and this may be very different from an appeal. I am all for extending the rights of appeal as I understand the term "appeal".

Eight, then, the possibility of extending the right of appeal given the citizen by existing federal statutes should be further explored, adequate appeal procedures being probably the citizen's most effective safeguard—pages 16 and 17.

Here is an example of what I was pleading for a bit earlier—the need for the grass roots inquiry; the kind of thing that was done in England before legislation was passed and so far as I know has not been done in Canada.

I think we should be reviewing all our statutes which provide for right of appeal from tribunals and all our statutes which provide for tribunals without a right of appeal, and asking ourselves whether the appeal procedure system, the machinery for appeal in federal statutes is an adequate one or not and it is along these lines that our remedies for the citizen in his dealings with government, are most likely to be found.

Nine again I think is a comparatively minor point of drafting.

(9) Section 29, which appears to have some gaps, should be reconsidered...

and here I give the page reference as to where the point has developed in the body of the memorandum.

[*Interprétation*]

faudrait quand même que nous sachions que ce changement va se produire. A ce sujet, vous pourrez consulter les pages 4 et 5 de mon texte. Je n'exprime pas de point de vue personnel d'une façon ou d'un autre sur ce point. Il me semble cependant que les provinces devraient se rendre compte de ce changement.

Septièmement, les effets de l'article 44, à la lumière de l'article 18, devraient être précisés—voir pages 8 et 9 du texte. C'est un point d'importance fort secondaire.

Huitièmement, la possibilité d'étendre le droit «d'appel»...

Le vice-président: Vous n'aimez pas ce terme?

M. Nicholls: Oh, si! Je ne m'oppose pas à l'utilisation du mot «appel» monsieur le président. Mais j'ai l'impression qu'on a tort de donner à entendre que l'article 28 prévoit un droit d'appel. Je pense qu'il faut que les termes que nous employons soient clairs et sans équivoque. Pour moi, l'article 28 prévoit une méthode de casser une décision, ce qui est loin d'être un appel. Je suis tout à fait favorable à l'extension du droit d'appel. Le droit d'appel étant défini comme je l'entends.

Huitièmement, la possibilité d'étendre le droit d'«appel» dont est investi le citoyen par les lois fédérales devrait être examiné; la sauvegarde du justiciable reposant probablement sur de telles procédures «d'appel».

Voici un exemple de ce que je disais un peu plus tôt. Il faut donc une enquête à la base. Ce qui a été fait, en Angleterre, avant qu'on n'ait adopté la Loi à ce sujet, n'a pas été fait au Canada, que je sache.

Nous devrions revoir tous nos statuts qui prévoient un droit d'appel des décisions du tribunal et toutes les lois qui prévoient des décisions de tribunaux, sans droit d'appel correspondant. Nous devrions nous demander si le système d'appel, les modalités d'appel prévues dans les pouvoirs fédéraux sont suffisantes ou pas. C'est dans ce sens qu'il faut rechercher les remèdes à mettre à la disposition du justiciable aux prises avec les gouvernements.

L'article 9, encore une fois, est un point d'importance secondaire. C'est une question de rédaction.

(9) Le paragraphe 29 qui semble comporter certaines lacunes devrait être examiné de nouveau...

Je donne ici les pages de référence.

[*Text*]

(10) The "application to review and set aside" proposed in section 28 of Bill C-192 is a potentially useful procedure.

What I had in mind in stating this particular conclusion—I wonder why this simplified form of procedure, which apparently is contemplated by section 28, is not introduced as a reform for the prerogative writs under section 18. The prerogative writs of course are notoriously complicated and technical, and generally unsatisfactory procedures.

Section 18 proposes to continue their lifetime indefinitely, and I rather regret that the opportunity to simplify the procedures for using these prerogative writs has not been grasped in this bill. That explains my tenth conclusion.

Eleven to me is a very important question.

(11) The temptation to attempt to codify the grounds upon which a decision or order of a federal tribunal will be set aside under section 28 should be resisted at this stage of the development of administrative law. The claim that the bill sets out clearly the grounds for review...

which was a claim made by the Minister on second reading, and I suggest, with respect,

...is not substantiated.

Here I do urge that further attention should be given to section 28. I know that one of the draftsmen of this section is present. I hope I do not offend him when I say that it seems to me perfectly shocking to perpetuate, or propose to perpetuate in an act of Parliament, all the conceptualisms, the artificialities that have prevailed in administrative law, and perpetuate this kind of—I am almost tempted to say "nonsense" forever and a day, which would happen if section 28 became law. And then my point that I began with:

(12) If Parliament decides to proceed with Bill C-192 at once, sections 18, 28 and subsidiary sections should be held over, it is urged for further consideration.

If the Committee, Mr. Chairman, would be at all interested, I can at some point in the evening actually spell out what the sections are that I have in mind in making that concluding suggestion. That is about all, Mr. Chairman, I have at this time.

The Vice-Chairman: Thank you, Professor Nicholls. Mr. Gibson?

[*Interpretation*]

(10) La «demande de révision d'ajournement» dont il est question à l'article 28 du projet de loi C-192 peut éventuellement se révéler utile.

Je me demande, et c'est ce qui explique la conclusion à laquelle j'en suis arrivé, pourquoi cette forme si simple de procédures, dont il est question à l'article 28 semble-t-il, n'est pas introduite comme réforme dans le cas des ordonnances émises en vertu de la pérogative royale dont il est question à l'article 18. Cette question des ordonnances, est extrêmement compliquée, extrêmement technique et vraiment peu satisfaisante.

L'article 18 propose de les reconduire indéfiniment. Je regrette plutôt que nous ayons passé l'occasion de simplifier les procédures utilisées pour ces ordonnances. Voilà qui explique ma dixième conclusion.

J'en arrive maintenant au nº 11. C'est une question très importante.

(11) Il faut résister à la tentation de codifier les motifs sur lesquels une ordonnance ou un arrêt de tribunal, etc., pourra être revisé aux termes de l'article 28, tout au moins, à cette étape de l'évolution du droit administratif. Prétendre, comme on l'a fait, que le Bill indique clairement les motifs de revision...

Malgré ce que le ministre a dit à l'étape de la deuxième lecture, qu'il me soit permis de le dire, en toute déférence.

...n'est pas fondé.

Il me semble que l'on devrait examiner plus longuement l'article 28. Je n'ignore pas que l'un des rédacteurs de cet article est présent. j'espère que je ne blesse pas ses susceptibilités, en disant qu'il est tout à fait choquant de perpétuer, ou d'envisager la reconduction, par une loi du Parlement, de tous les concepts, de toutes les complexités du droit administratif. Je suis presque tenté de prononcer le mot «sottise». Si l'article 28 était adopté, c'est pourtant exactement ce qui se produirait.

Je reviens, à mon point de départ:

(12) Si le Parlement décide d'adopter le projet de loi C-192 tout de suite, les articles 18, 28 et les articles connexes devraient être réservés et étudiés de nouveau.

Si cela intéresse le Comité, je pourrai, ce soir, dire en détail, quelles sont mes réserves. J'ai terminé, monsieur le président.

Le vice-président: Merci, monsieur Nicholls. Monsieur Gibson.

[*Texte*]

Mr. Gibson: Professor, I want to first commend you for the scholarly and interesting document that you prepared for us. Those of us that have had an opportunity to read it I am sure are very fortunate. Those that have not I am sure will read it, because it has been communicated to us all.

I think the main thesis of your document is that the entire structure of this court, as I understand it, was to give the citizen a speedy, efficient remedy for abuses by administrative tribunals.

If that is the case, would you agree that sections 18 and 28 as drafted now might well lead to a multitude of mis-appeals, or wrongly constituted appeals, due to the fact that the wrong section is used, due to the fact that the limitations under either or both of these sections make it impossible to proceed clearly under one or the other and that many appeals and worthy cases will flounder at an intermediate stage of being under the wrong section of either of these two sections?

Professor Nicholls: Yes, Mr. Chairman. My answer to that question is yes, without question.

Mr. Gibson: I think you had the view that the grounds for appeal be broadly stated and not confined to technical restrictions which tend to narrow and confuse the litigant in deciding whether he has ground to appeal or not. In other words, give a wider latitude at the beginning, as we start out.

Professor Nicholls: Well, perhaps before I attempt to comment on that particular point, I should try to make clear a point that I think I touched on in my memorandum. It is a pure question of semantics.

I think it will help us if we reserve the word "appeal" to the usage usually adopted by administrative lawyers. Under that usage, what is provided for by section 28 is not, strictly speaking, an appeal. What is provided for, as I understand it, by the proposed section 28 is more accurately described as a method of review.

Now, by "appeal", I understand this. I suppose the most common use of the term "appeal", the usage that we are most familiar with, is the rehearing of a case, both as to law and as to facts, with the appeal court having the right to substitute for the decision of the trial court the decision that it, the appeal court, thought ought to have been given.

You may have appeal though on more limited grounds. You may have an appeal

[*Interprétation*]

M. Gibson: Je veux d'abord vous féliciter d'avoir préparé un document aussi intéressant à notre intention. Ceux d'entre nous qui ont eu l'occasion de le lire en sont très heureux. Je suis certain que ceux qui n'ont pas eu l'occasion de le lire vont le faire, car il a été distribué.

Je crois que la thèse que vous présentez, est que la structure de ce tribunal avait pour but de donner au citoyen un remède rapide aux abus commis par les tribunaux administratifs.

Si c'est bien le cas, ne conviendrez-vous pas que les articles 18 et 28, tels que rédigés à l'heure actuelle, pourraient amener une multitude d'appels mal conçus, parce qu'on se sert du mauvais article, étant donné les limites prévues par chacun de ces articles, et qu'il est très difficile d'aller de l'avance dans le contexte de ces deux articles. Et beaucoup de ces appels vont échouer, car ils se trouveront faits en vertu du mauvais article?

M. Nicholls: Oui, monsieur le président. Je répondrai oui à cette question, sans conteste.

M. Gibson: Lorsque vous dites, monsieur, et je crois que c'était votre avis, que vous croyez que les causes d'appel devraient être énoncées en termes généraux et ne pas se limiter à des descriptions techniques qui peuvent porter à confusion dans l'esprit du justiciable à savoir s'il a des motifs raisonnables d'en appeler ou non. Il faudrait d'abord, au début donner plus de latitude.

M. Nicholls: Avant que je ne cherche à répondre à cette question, je devrai essayer de préciser un point, que j'ai évoqué, je crois, dans mon mémoire. C'est une pure question de vocabulaire.

Je pense qu'il serait bon pour nous de réserver le mot «appel» au sens que lui attachent généralement les spécialistes du droit administratif. Ce qui est prévu par l'article 28 n'est pas, à proprement parler, un droit d'appel. Si j'ai bien compris, à la lecture de l'article 28, c'est plus précisément une méthode ou une modalité de révision.

Par le mot «appel», j'entends ceci. L'acception la plus usuelle du mot «appel», celle qui nous est la plus familière, c'est la ré-ouverture d'une cause, devant le tribunal, pour des motifs de fait et de droit. Le tribunal d'appel a le droit de substituer son jugement à celui du tribunal de première instance, s'il croit son jugement préférable.

Vous pouvez aller en Cour d'appel pour des cas moins importants. Il peut s'agit d'une

[*Text*]

only on a question of law and this is the kind of appeal provided for by the 1958 British legislation. Even though that kind of appeal is restricted to a question of law, the appeal court still has the right to substitute the decision it thinks ought to have been given for the decision of the tribunal from which the appeal came. This is not what Clause 28 is proposing to do.

Clause 28's—and the subsidiary clauses relating to it—main purpose is to give to the new Federal Court of Appeal the right merely to set aside the decision of the administrative tribunal.

After that long and rather pedagogical tirade, I could come back to the comment which started me off.

I am not suggesting that there ought to be an appeal, in the sense in which I used that term, from all administrative tribunals to the ordinary court. I think that there will be large areas in the decision-making by administrative tribunals that, after careful consideration, will not be subject to any appeal or review whatever. I am urging though that we should do a grassroots inquiry into what goes on in the federal administrative tribunal and decide on the merits of each particular case whether that particular tribunal's decisions should be subject to review or not.

If it should be decided that tribunal A's decisions should be subject to appeal or to review by some other method, the question "to whom should that appeal be granted" will still arise. In some cases an appeal to the court or review by the court will be thought to be the most appropriate method. In some other cases, it may well be that the decision of a given tribunal should be reviewed or appealed to another administrative tribunal. Although I should think this rather unlikely, it is still possible that the right of review or appeal should be given to the Governor in Council or to an individual minister.

Mr. Gibson: Sir, as an expert in this field, do you feel that there might be some method of screening the right to appeal by way of having some summary form of right for an application for leave to appeal—certainly in some of the cases—to settle this speedily and quickly? In other words, not have to order all the evidence and all the exhibits.

Professor Nicholls: Yes, I think so. That again is another argument for the grassroots inquiry that I am suggesting is essential.

Mr. Gibson: Thank you.

The Vice-Chairman: Mr. McCleave.

[*Interpretation*]

question de droits et c'est ce genre d'appel qui est prévu par la loi Britannique de 1958. Même si ce genre d'appel est restreint à une question de droit. la Cour d'appel a le droit de substituer la décision qui aurait dû, à son avis, être prise à celle du tribunal auquel on a fait appel. Ce n'est pas ce que l'article 28 propose de faire.

Le but principal de l'article 28 et des autres qui s'y rapportent est de donner à la nouvelle Cour d'appel fédérale le droit de disposer de la décision du tribunal administratif.

Après ce long discours, je reviens au but de mon exposé.

Je ne veux pas dire qu'il devrait y avoir appel de toutes les décisions prises par les tribunaux administratifs et les tribunaux ordinaires. Je crois qu'il y aura beaucoup de décisions faites par les tribunaux administratifs qui, après étude sérieuse, seront considérées comme étant valables. Cependant, il devrait y avoir enquête quant aux décisions des tribunaux administratifs fédéraux; il faudrait étudier chaque cas pour voir s'il doit y avoir appel ou non.

Si l'on décide que les décisions du tribunal A devraient faire l'objet d'un appel ou d'une revision par une autre méthode, il y aura toujours la question de savoir à qui accorder l'appel. Parfois, un appel à la cour ou une étude du cas par la cour sera considérée comme étant la méthode la plus appropriée. Dans d'autres cas, la décision d'un tribunal sera remise entre les mains d'un autre tribunal administratif. Même s'il y a peu de chance que la chose se produise, il est possible que le droit de revision d'un cas ou d'appel soit remis au Gouverneur en conseil ou à un ministre.

M. Gibson: En tant qu'expert dans ce domaine, croyez-vous qu'il serait possible de cerner le droit d'appel en préparant un résumé? Dans plusieurs cas, ce serait beaucoup plus rapide. Autrement dit, est-ce qu'on pourrait obtenir une dispense en ce qui concerne la présentation des preuves.

M. Nicholls: Oui, je le crois. C'est là un autre argument en faveur de l'enquête qui, à mon avis, est essentielle.

M. Gibson: Merci.

Le vice-président: Monsieur McCleave.

[*Texte*]

Mr. McCleave: I was interested in Professor Nicholls statement about the setting aside. Where would that leave the decision of the board? It is in a vacuum. There is nothing substituted to take its place. Is this your objection, Professor Nicholls?

Professor Nicholls: No, this is not my objection, Mr. McCleave. I was trying to suggest that it would assist the discussion if we used the traditional phraseology in these cases. What I think Clause 28 is doing is providing the same sort of procedure as at the present time is provided by the old traditional writ of *certiorari*, namely the quashing of a decision. Now the court which, as you know Mr. McCleave, quashes on a writ of *certiorari* cannot substitute its own decision for the decision of the tribunal. Perhaps in many cases this is right. It should not have this right to substitute its own decision. But then the case has to go back to the tribunal and presumably, they have to hear it over again. They may end up by giving the same decision again or, they may give another one.

Come to think of it, I think there is an argument, in appropriate cases, for giving the appeal court the right to substitute its own decision for the decision of the tribunal and thus save the citizen all the time and expense of having to go back to the tribunal to go through all the procedure again.

Mr. McCleave: Is there not a danger though in that suggestion, Professor Nicholls, that you are allowing the court of correction something that points out a wrongful procedure in effect to become a transportation expert or a radio-television expert or the like. I do not know about others in the Committee but I would have some reluctance about that.

Professor Nichols: So would I, Mr. McCleave. I would simply say that in the particular cases where expertise is important, that you would not grant an ordinary appeal. Where you thought that the ordinary courts were a very inappropriate body to interfere, you would provide some other procedure. Yes, I quite agree with that.

Mr. McCleave: Professor Nicholls, you mentioned a grassroots inquiry into the question of appeals from all sorts of boards that are not specifically mentioned in this Act. If we were to consider that rather seriously, how would you think we should carry out that duty?

It is rather nice you know. This is the first time I have ever had a Professor from the Dalhousie Law School before me and it is my turn to set the examination.

[*Interprétation*]

M. McCleave: La déclaration de M. Nicholls en ce qui a trait à la mise de côté m'intéresse. Que ferait-on de la décision du Conseil? Il n'y a rien pour la remplacer. Est-ce là votre objection, monsieur Nicholls?

M. Nicholls: Non, ce n'est pas là mon objection, monsieur McCleave. Je disais simplement que la discussion serait beaucoup plus facile si nous utilisions la terminologie traditionnelle dans ces cas. L'article 28 prévoit le même genre de procédure qui est maintenant prévue par le «writ of *certiorari*», notamment l'annulation d'une décision. Comme vous le savez, monsieur McCleave, la Cour qui annule un «writ of *certiorari*» ne peut y substituer sa propre décision. Dans de nombreux cas, c'est ce qu'il faut faire. La Cour ne devrait pas avoir le droit de substituer sa propre décision à celle d'un autre tribunal. Le cas doit retourner au tribunal et on doit entendre la cause de nouveau. Le tout peut se terminer par la même décision ou par une nouvelle décision.

J'y pense, je crois qu'il y a un argument, dans un cas précis, qui permette de donner à la Cour d'appel le droit de substituer sa propre décision à celle du tribunal et ainsi, épargner aux citoyens le temps et l'argent qu'il en coûte pour comparaître de nouveau devant le tribunal.

M. McCleave: Votre suggestion, monsieur Nicholls, ne présente-t-elle pas un danger?

M. Nicholls: Dans des cas spéciaux, il ne vous faudrait pas accorder un appel ordinaire. Quand vous croyez que les Cours ordinaires sont très mal placées pour intervenir, vous pourriez prévoir une autre procédure. Je suis de votre avis.

M. McCleave: Monsieur Nicholls, vous avez mentionné une enquête en ce qui a trait à la question des appels faite par des commissions qui ne sont pas mentionnés dans la loi. Si la chose devait être prise au sérieux, comment, croyez-vous, pourrions-nous procéder à l'enquête?

C'est la première fois que je fais subir un examen à un professeur de l'École de droit de Dalhousie.

[*Text*]

Professor Nicholls: I thought that somebody might ask me this question. I suppose, Mr. McCleave, that you, like the Professor from Dalhousie, do not want another royal commission.

Mr. McCleave: No.

Professor Nicholls: While the British equivalent of a royal commission, a Lord Chancellor's committee, was the procedure adopted in England, we do not necessarily need anything on such a high level to do the sort of inquiry I am talking about.

Mr. McCleave: Could I ask at this point, before Professor Nicholls completes his answer, if the Law Reform Commission and this measure we passed this afternoon in the House fits into the scheme of things or not. I apologize for interrupting but it is something that was just before us.

Professor Nicholls: I do not know Mr. McCleave. I suppose this is certainly a possibility that should be explored or perhaps an interdepartmental committee with a couple of college professors on it. Any kind of body that is going to buckle down and do the kind of inquiry into what really goes on. This is what I want. I do not care how it is really done.

Mr. McCleave: Could I ask Professor Nicholls, Mr. Chairman, if he would have suggested amendments spelled out or would Professor Nicholls consider writing out anything that he thinks that we should make a decision on and send it to the Chair?

Professor Nicholls: I have got to say I am honoured by the suggestion if I understand it. I think my answer would have to be no. This is not what I am really asking for here. I am asking that a half dozen clauses of Bill C-192 ought to be held in suspension for the time being until this inquiry is undertaken. I have not yet got around to naming what the clauses are but there are a half dozen of them. It is not a matter of polishing up.

Mr. McCleave: So that Professor Nicholls' presentation is complete, could I ask that he list these half dozen clauses.

Professor Nicholls: Yes. I have them written out. This is a group of related clauses in the bill which I suggest with respect should be taken out of the bill for the time being and reserved for further consideration and study.

These are the clauses related in one way or another to the central question of review of

[*Interpretation*]

M. Nicholls: J'ai pensé que quelqu'un me poserait cette question. J'imagine, monsieur McCleave, que tout comme moi, vous ne désirez pas qu'il y ait une autre Commission royale d'enquêtes.

M. McCleave: Non.

M. Nicholls: En Angleterre, l'équivalent de la Commission royale d'enquêtes est le comité du Lord Chancellor; nous n'avons pas besoin d'un tel comité pour faire le genre d'enquêtes dont je parle.

M. McCleave: Pourrais-je demander, même si M. Nicholls n'a pas fini de répondre, si la Commission sur la réforme du droit et cette mesure que nous avons adoptée cet après-midi à la Chambre, sont conformes ou non au plan. Je m'excuse de vous avoir interrompu mais c'est là une question que je devais vous poser.

M. Nicholls: Je ne le sais pas, monsieur McCleave. J'imagine que c'est là une possibilité à exploiter. On pourrait peut-être y assigner un comité interministériel composé de quelques professeurs. Il s'agit d'avoir un organisme qui pourra faire le genre d'enquêtes et découvrir ce qui se passe vraiment. C'est ce que je veux. Peu m'importe la façon de le faire.

M. McCleave: Pourrais-je demander à M. Nicholls, monsieur le président, s'il a des amendements à proposer ou s'il préfère rédiger ce sur quoi nous devrions nous prononcer et le remettre au président?

M. Nicholls: J'avoue que je suis très flatté que vous me fassiez une telle offre. Je crois que ma réponse sera non. Ce n'est pas ce que je demande vraiment. Je demande simplement qu'une demi-douzaine d'articles du bill C-192 soient mises de côté jusqu'à ce que l'enquête soit commencée. Je ne vous ai pas encore dit de quel article il s'agissait mais il y en a environ six.

M. McCleave: Maintenant que M. Nicholls a terminé sa déclaration, pourrais-je lui demander de nous donner la liste de ces articles.

M. Nicholls: Oui. Je les ai écrites. Il s'agit d'un groupe d'articles étroitement liés les uns aux autres et je propose qu'ils soient retirés du projet de loi et réservés pour une étude ultérieure.

Il s'agit des articles étroitement liés les uns aux autres et se rapportant à la question cen-

[*Texte*]

the decisions of federal administrative tribunals. These are: Clause 18, "Extraordinary remedies"; Clause 28, "Review of decisions of federal administrative board, commission or other tribunal"; Clause 29, "Where decision not to be restrained"; Clause 44, "Mandamus, injunction, specific performance or appointment of receiver"; Clause 46 (1)(a)(x), on rules, page 27; and, Clause 52(d)—"Powers of Court of Appeal".

Finally, there are also some of the consequential amendments to other statutes that are listed in Schedule B. I do not suppose you will require me to go into those in details. The schedule lists a number of other statutes which require a change in view of the changes made by these clauses.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, I had indicated I had asked my final question but this matter came up and I wondered if I might be permitted one more question as a result of what Professor Nicholls has just told us.

The Vice-Chairman: Certainly you may.

Mr. McCleave: Your approach, Professor Nicholls would, if I may say so, probably strike at the whole guts of what many of us are most interested in achieving through the setting up of the new court. I wondered whether the alternative might commend itself to you, that we go ahead, perhaps not getting the most perfect statute in your opinion but at least something which, after a period of operation, we could determine whether the thing is really working properly. Do you really have that strong an objection in principle to us dealing with these six or seven clauses that you mentioned in the last few minutes?

Professor Nicholls: Mr. Chairman, my objections are so fundamental that I think it would be very wrong to adopt a compromis.

Mr. McCleave: Thank you, sir.

The Vice-Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Professor Nicholls, I wish to acknowledge at the outset that the whole Committee is most concerned with the observations you have had to make.

Our concern lies primarily with the jurisdiction which we are going to grant this

[*Interprétation*]

trale de revision des décisions des tribunaux administratifs fédéraux. Les voici:

Article 18: «Recours extraordinaires»;

Article 28: «Examen des décisions d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal fédéral»;

Article 29: «Cas où il ne doit pas être mis obstacle à la décision»;

Article 44: «Mandamus, injonction, exécution intégrale ou nomination d'un séquestre»;

Article 46 (1) (a) (x) sur les règles à la page 27;

Article 52 (d) «Pouvoirs de la Cour d'appel».

Enfin, il y a aussi quelques amendements concernant d'autres lois et dont la liste se trouve à l'annexe B. J'espère que vous n'exigerez pas que je vous en parle d'une façon détaillée. L'annexe donne aussi une liste de quelques lois qui devront être modifiées par suite des changements apportés par ces articles.

M. McCleave: Monsieur le président, je vous avais dit que j'avais posé ma dernière question, mais après ce que M. Nicholls vient de nous dire, j'aurais une autre question à poser.

Le vice-président: Certainement.

M. McCleave: Ce que vous suggérez, monsieur Nicholls, va à l'encontre de ce que la plupart d'entre nous désire faire en créant la nouvelle Cour. Ne croyez-vous pas que nous pourrions mettre nos plans à exécution, et voir un peu plus tard si la chose fonctionne d'une façon convenable? Vous objectez-vous vivement à ce que nous étudiions ces six ou sept articles que vous avez mentionnés il y a quelques minutes?

M. Nicholls: Monsieur le président, je m'y objecte certainement et je crois qu'il serait très mauvais d'adopter un compromis.

M. McCleave: Merci, monsieur.

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Monsieur Nicholls, j'aimerais souligner que le comité s'intéresse vivement à vos commentaires.

Nous nous intéressons d'abord à l'autorité que nous accorderons à cette Cour. En effet,

[*Text*]

court. Our concern is further enhanced by the suggestion that the American courts have entered into a system of federal state jurisdiction in which the two intertwine and the federal jurisdiction can interfere fantastically with the state jurisdiction. I do not think that I have to do anything more than cite the case of the State vs Chessman in California in which Chessman played very successfully the federal courts against the state courts for up to seven or eight years. I do not suggest that this bill is particularly designed to result in that situation but I do suggest that under our constitutional setup, so far as the judiciary is concerned, we have provincial courts established by the provinces and we have the federal judiciary appointed by the federal government to fulfil the function of the provincial courts. Oddly enough, this pleases me a great deal. I am finding a great deal of difficulty in accepting the proposition that we should change that traditional point of view. I can see where we should change—in circumstances in which the provincial courts cannot adequately handle by virtue of jurisdictional limitations the substance of the jurisprudence that comes before them.

My mind is drawn to the situation where you have a tragic aircraft accident in Moose Jaw, Saskatchewan, resulting from passengers embarking in Vancouver for Halifax or Baltimore as the case may be. The fact that it occurred over Saskatchewan does not appear to me to be attractive of the suggestion that the tort law of Saskatchewan should determine the responsibilities. I can see the argument for a federal jurisdiction. I cannot see the argument for a federal jurisdiction in many of the things that are presented to us in this bill. We start out at page 9, Clause 17. We deal with a rather difficult concept of what is called original jurisdiction as opposed to exclusive jurisdiction. We even have exclusive original jurisdiction. I wonder where this federal court which apparently is an extension of the Exchequer Court which has been extremely limited in its jurisdiction is going to get what they call exclusive original jurisdiction. From what body of jurisprudence are the judges to draw the substance of their decisions? We have in Canada, the civil law in Quebec, a most respected structure of law and in the other provinces, the common law jurisprudence. Now we are creating or extending the jurisprudence of what we call a Federal Court. When it starts out determining the answers to some of these questions, it is going to turn to the civil law or is it going to turn to the provincial law, the common law? There are many conflicts between the two. This is one of my concerns. Bearing in mind

[*Interpretation*]

les tribunaux américains ont adopté un régime de juridiction fédéral et de juridiction des États qui risque de causer des problèmes. Je ne ferai que vous mentionner le cas de l'État contre Chessman en Californie; il y a conflit entre les tribunaux fédéraux et les tribunaux de l'État et Chessman est sorti vainqueur. Je ne dis pas que le projet de loi présentement à l'étude aura les mêmes conséquences, mais je crois qu'en vertu de notre constitution, nous avons des tribunaux provinciaux établis par les provinces et nous avons des tribunaux fédéraux qui sont sous la juridiction du gouvernement fédéral et dont les fonctions sont au niveau des cours provinciales. Je ne peux pas croire qu'on veuille changer cette tradition. Dans des circonstances où des tribunaux provinciaux ne peuvent traiter d'un cas à cause des limites de leurs compétences, je crois qu'il faudrait apporter des changements.

Supposons qu'il y ait un accident d'avion à Moose Jaw, Saskatchewan, et que les passagers de cet appareil se soient embarqués à Vancouver pour se rendre à Halifax ou à Baltimore; le fait que l'accident se soit produit au-dessus de la Saskatchewan ne veut pas nécessairement dire que la province doit se charger de l'enquête. La plupart des choses qui sont dites dans le projet de loi ne relèvent pas de la compétence fédérale. Article 17, page 9: on y traite de compétence en première instance par opposition à compétence exclusive. Je me demande comment ce tribunal, qui est, en fait, une extension de la Cour de l'Échiquier et dont la compétence est fort limitée, pourra obtenir une compétence exclusive en première instance. D'où les juges vont-ils tirer leurs décisions? Au Canada, nous avons le droit civil au Québec, structure légale fort respectable, et la *common law* dans les autres provinces. Nous voulons maintenant créer la jurisprudence de ce que nous appelons une Cour fédérale. A ce sujet, adoptera-t-on le droit civil ou la *common law*? Il y a beaucoup de différences entre les deux et c'est ce qui m'inquiète. Les dispositions de l'article 18 constituent l'un de mes soucis.

[*Texte*]

one of my concerne, we turn to the provisions of Clause 18.

I think the provisions of Clause 18 are extremely paramount to what we are doing. The Trial Division has exclusive original jurisdiction to issue an injunction, a writ of *certiorari*, a writ of prohibition and writ of *mandamus*, writ of *quo warranto*, et cetera. We have specifcally omitted in Clause 18, *habeas corpus* which in immigration matters is of paramount importance. We nonetheless impose upon the Trial Division, exclusive original jurisdiction of some very vague concept. We do not give it any body of jurisprudence from which it can draw its *stare decisis* decisions. We say "Now, Trial Division, you have exclusive jurisdiction to issue a writ of *certiorari*. You are experienced in these matters. From what body of jurisprudence is our new Federal Court going to draw its decisions with regard to a writ of *certiorari*? Is it going to go to the law of the Province of Quebec, the law of the Province of Nova Scotia, the law of the Province of British Columbia, as the case may be?" Can you possibly offer your interpretation of what is contained in Clause 18 in the light of the jurisprudence upon which it is going to draw?

Professor Nicholls: I think the pont is well taken, Mr. Hogarth. I think that is really for the draftsmen to attempt to answer that question. I cannot. In my memorandum, I suggested in the long run these changes would presumably mean an increase of the development of what I called a federal common law and I suppose that is so. I do not know whether it is at all relevant. It is not much of a contribution to say. When I was thinking of these same sort of questions that have just been raised, I did go through the rules of court of the Exchequer Court because it had been my impression that the Exchequer Court did not grant the prerogative writs, for example. I may be quite wrong about this but I think I am right in saying that I find that there is a null rule of court of the present Exchequer Court on the matter of the issuing of the prerogative writs so this just bears out what you are saying.

Mr. Hogarth: I am feeling my way in this bill. I do not sugest I know the answers to it. My suggestion is that where it says in Clause 18:

> 18. The Trial Division has exclusive original jurisdiction
>
> (a) to issue a writ of *certiorari*...

a citizen who has been subjected to a quasi judicial ruling that lends itself to *certiorari*,

[*Interprétation*]

Je crois que les dispositions de l'article 18 sont extrêmement importantes. La diffusion de première instance a compétence exclusive en première instance pourrait mettre une injonction un bref de *certiorari*, un bref de *mandamus*, un bref de prohibition, un bref de *quo warranto* et le reste. On a omis à l'article 18, le bref d'*habeas corpus* qui est très important pour toutes questions d'immigration. Nous confions toutefois à ce tribunal des questions très vagues. Cette division n'a rien sur quoi se baser. Nous lui disons simplement: «Vous avez la compétence exclusive pour y mettre un bref de *certiorari*. Vous avez de l'expérience dans ce domaine.» Où la nouvelle Cour fédérale va-t-elle puiser ces décisions en ce qui a trait au bref de *certiorari*? Va-t-on s'inspirer du droit de la province de Québec, du droit de la Nouvelle-Écosse, du droit de la province de Colombie-Britannique selon le cas? Pouvez-vous nous dire ce que contient l'article 18 en regard de la jurisprudence qui le régit?

M. Nicholls: Je crois que vous avez raison, monsieur Hogarth. Je crois que vous devriez poser cette question aux rédacteurs. Dans mon mémoire, j'ai souligné que ces changements signifieraient probablement un progrès dans le domaine de ce que j'ai appelé la common law fédérale. Je ne sais si cette observation est à point. Quand j'ai étudié ce même genre de questions, j'ai lu les règlements de la Cour de l'Échiquier, car je crois que la Cour de l'Échiquier n'accorde pas ces divers brefs. Je puis me tromper, mais je crois, que présentement, la Cour de l'Échiquier n'a pas de règles en ce qui concerne l'émission de ces divers brefs. Ce que vous avez dit est probablement juste.

M. Hogarth: Je commence à comprendre. Cependant, je ne voudrais pas que vous croyiez que j'ai toutes les réponses. Là où il est dit dans l'article 18:

> 18. La Division de première instance a compétence exclusive en première instance
>
> a) pour émettre un bref de certiorari...

Un citoyen qui a été sujet à un jugement quasi judiciaire qui se prête à un bref de

[*Text*]

my suggestion is that I still have recourse to the provincial courts that have the inherent common law and jurisdiction to issue that writ.

Professor Nicholls: That is not the intention of Clause 18.

M. Hogarth: It appears to me, the intent of Clause 18 is to deprive me of my right to go into the provincial courts.

Professor Nicholls: That is the way I would read Clause 18.

Mr. Hogarth: Yes, that is the way I read it superficially but when I get into a depth consideration of it, I say to myself, "Yes, but that is exclusively confined to the statutory powers given to that court," and I look to the inherent powers of my court, the Supreme Court of British Columbia, which has a body of law already built up, a body of law which has continuously said to Parliament, "No, we do not care what you say. We have the prerogative to issue this writ." It concerns me that I should even bother to turn to any remedy under Clause 18.

Professor Nicholls: You are surely saying that if this interpretation is correct, then Clause 18 is going to lead to unholy chaos.

Mr. Hogarth: Right. I have been of the view for a couple of days anyhow.

Professor Nicholls: I had assumed that Clause 18 would compel the new Federal Court and its Trial Division to draft a completely new set of rules of court on the matters referred to in Clause 18(a).

Mr. Hogarth: My experience is somewhat limited before courts on Crown prerogative writs but it has been to the effect that they ignore, particularly when it comes to limitations of time and procedural matters, anything that might be contained in the Statute and get to the substance of jurisdiction of the decision of the body that they are reviewing. It appears to me that what we are doing here is handing to the federal Parliament, the right to designate specifically the cases in which *certiorari*—and I am using that as an example—shall be granted. We are regulating it by statute where it is now regulated in the provincial court by in Clause 19, Inter-governmental Disputes, I can see the justification for a federal court with regard to that. Clause 20, Industrial property, is neither here nor there, Citizenship appeals, Navigation and shipping, Maritime jurisdiction, all thee things are matters that lend themselves to federal jurisdiction because the provincial courts are often in conflict one with the other.

[*Interpretation*]

certiorari peut, à mon avis, avoir recours aux tribunaux provinciaux qui ont grâce à la common law et à la juridiction le droit d'émettre ce bref.

M. Nicholls: Ce n'est pas là l'intention de l'article 18.

M. Hogarth: L'article 18 semble vouloir me priver du droit d'avoir recours aux tribunaux provinciaux.

M. Nicholls: C'est ce que je crois comprendre.

M. Hogarth: Oui, c'est ce qu'on peut penser à la première lecture, mais quand on étudie l'article on se dit: «Cette Cour est la seule à pouvoir émettre un bref de certiorari»; je pense au pouvoir qu'a la Cour suprême de la Colombie-Britannique qui est un organisme déjà existant et qui a toujours dit au Parlement «Ce que vous dites nous importe peu, nous avons le droit d'émettre ce genre de bref.» Je ne crois pas avoir jamais besoin de recourir à l'article 18.

M. Nicholls: Si votre interprétation de l'article 18 est la bonne, ce dernier causera beaucoup de problèmes.

M. Hogarth: C'est exact. C'est ce que je pense depuis plusieurs jours.

M. Nicholls: J'avais pensé que l'article 18 obligerait la nouvelle Cour fédérale et sa Division de première instance à se doter d'un nouveau règlement en ce qui concerne les questions énumérées à l'article 18 (a).

M. Hogarth: Mon expérience est limitée en ce qui concerne le droit qu'a la Couronne d'accorder des brefs, mais il me semble que les tribunaux dont il est question ignorent ce que contiennent les statuts et on s'appuie sur la compétence de l'organisme dont on revise la décision. On veut donner au Parlement le droit de spécifier les cas où le bref de certiorari doit être accordé. Nous voulons en faire une loi quand, dans les provinces, il s'agit d'une chose qui relève de la justice ordinaire.

A l'article 19. Différends entre les gouvernements, je puis voir la nécessité d'un tribunal fédéral à ce sujet. L'article 20. Propriété industrielle, appel en matière de citoyenneté, navigation et marine marchande, juridiction maritime, ce sont là des questions qui relèvent d'une compétence fédérale parce que les tribunaux provinciaux sont souvent en conflit les uns avec les autres.

[*Texte*]

Then we get down to Clause 23 which is, if I may suggest, one of public servants' advantages over the populace, bills of exchange. I cannot see why bills of exchange should be interpreted by a federal court. I cannot see why bills of exchange which have always been interpreted by provincial courts, and quite adequately so, should now be put in the hands of federal courts. Could you make any observations on Clause 23?

Professor Nicholls: My memorandum, Mr. Hogarth, was, of course, limited to the question of the review by this new court of the decisions of federal administrative tribunals and I have not gone into at all the question of bills of exchange and so on. The section...

Mr. Hogarth: My concern, Professor Nicholls, is that the Bank of Montreal to which I am substantially indebted and to which I will be more indebted at the conclusion of my term in Parliament, has a promissory note or several promissory notes of mine, executed in the city of New Westminster and it may be that one of those notes is a forgery—I would like to proclaim that, but I doubt that I can. It shall now sue in the City of Montreal being the closest federal court registry, at the head office, and it appears to me that it will be awfully difficult for me, after my sojourn in Parliament, to defend that suit in the City of New Westminster. Heretofore it had to sue in the jurisdiction in which I live. Now, to give the Bank of Montreal, and I really must be very careful because the Bank of Montreal has been awfully good to me and I am sure they would not do this, or any other bank that might be so inclined, the jursidiction to sue anywhere in Canada on a bill of exchange for a matter which has substantially occurred in another part of the country appears to be odd. I appreciate you have not directed your...

Professor Nicholls: If you will forgive me I will make no comment on Clause 23.

Mr. Hogarth: Let me go on to Clause 24, Income and estate tax appeals, then. I can see where a federal court has a function there. Extra-provincial jurisriction, I can see there. General original jurisdiction, I think that is supplementary to what we have already considered, but then you get into the jurisdiction of the Federal Court of Appeal and, particularly, as you have mentioned, Clause 28. To my mind Clause 28 which starts out "notwithstanding section 18"—I have never been able

[*Interprétation*]

Puis nous en venons à l'article 23 qui, si vous permettez que je m'exprime ainsi, porte sur les avantages des fonctionnaires, c'est-à-dire les lettres de change. Je ne puis voir pourquoi les lettres de change devraient être interprétées par un tribunal fédéral. Je ne vois pas pourquoi ces lettres de change qui ont toujours été interprétées par les tribunaux provinciaux et à juste titre devraient maintenant être confiées aux tibunaux fédéraux. Avez-vous des observations à formuler au sujet de l'article 23?

M. Nicholls: Dans mon mémoire, monsieur Hogarth, je m'en suis tenu, bien entendu, à la revision par ce nouveau tribunal des décisions rendues par les tribunaux administratifs fédéraux. Je n'étais pas du tout occupé de la question des lettres de change, etc. La section...

M. Hogarth: Mon souci, monsieur Nicholls. est que la Banque de Montréal envers qui j'ai une dette considérable et vis-à-vis laquelle j'aurai une dette encore plus considérable à la fin de mon mandat au Parlement, détient un ou même plusieurs de mes billets à ordre dans la ville de New Westminster et il se peut qu'un de ces billets soit faux, j'aimerais pouvoir affirmer cette assertion mais j'en suis incapable. Elle va maintenant poursuivre dans la ville de Montréal qui est l'endroit où il y a un tribunal fédéral le plus proche au siège social. Je crois qu'il me sera très difficile, après mon séjour au Parlement, de me défendre à New Westminster. Jusqu'ici le tribunal devait poursuivre dans la juridiction où j'habite, maintenant pour donner à la Banque de Montréal, je dois faire bien attention, car la Banque de Montréal a été très bonne à mon endroit et je suis certain qu'elle ne ferait pas cela, ou à toute autre banque qui pourrait avoir envie de le faire, le droit de poursuivre, n'importe où au Canada, à la suite d'une lettre de change, pour quelque chose qui s'était essentiellement passé ailleurs, ce qui me paraît étrange. J'apprécie le fait que vous n'ayez pas porté votre...

M. Nicholls: Je ne ferai pas d'observation sur l'article 23.

M. Hogarth: Passons maintenant à l'article 24. Appel en matière d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les biens transmis par décès. Je puis comprendre qu'un tribunal fédéral ait un rôle à jouer. Compétence extra-provinciale, oui. Tribunal de droit commun. Ceci s'ajoute à ce que nous avons déjà abordé, mais lorsqu'on en vient à la Cour fédérale d'appel, comme vous l'avez mentionné, article 28 qui commence par les mots suivants: «Nonobstant l'article 18...» Je n'ai jamais compris si cela

[*Text*]

to figure out whether that means regardless of what is in Section 18, or in addition to what is contained in Section 18. I had discussions with my fellow members of Parliament preparatory to our consideration of this Bill as to what it does mean—appears to mean that regardless of what is contained in Section 18 as to the right of the court or the power of the court to grant Crown prerogative writs the court may, the court may grant the relief contemplated by Clause 28 provided (a), (b) or (c) are inherent in the proceedings, but (a), (b) or (c), to my mind, are precisely those grounds upon which you would apply for a Crown prerogative writ in Section 18. Could you possibly make some comment on the conflict as it appears to me.

Professor Nicholls: One of my criticisms in my brief of Clause 28 was what seemed to me to be the uncertainties in its meaning. I summed up my conclusion about (a), (b) and (c) of Clause 28 (1) by saying that at least at this stage of the uncertain developments of administrative law, the temptation to attempt to codify the grounds upon which a decision would be set aside ought to be resisted. I do not know, although I have tried to understand with the best will in the world, what some of these provisions in (a) and (c) mean. And, the prize joke to which I referred in my memorandum, arises out of the ambiguous word "jurisdiction". This is a well known ambiguity difficult. It is well known to administrative lawyers and I come back to a point I made earlier, I do not think these God awful uncertainties should be perpetuated...

Mr. Hogarth: I am glad you use that expression.

Professor Nicholls: ...in an Act of Parliament.

Mr. Hogarth: My concern, for instance, rises out of a act that Mr. McCleave, Mr. Gilbert and I were speaking on today, the new Criminal Records Act, and contained in that Act is a provision that the applicant for a pardon has the right to appear before the National Parole Board for the purpose of establishing his right, if that is the correct word, to a pardon under that Act. It appears to me that the National Parole Board which has admitted will act on a great deal of hearsay evidence, evidence of reputation which they can substantiate under oath, might well say, "No, you cannot have a pardon". If I were advising a client I would look to this

[*Interpretation*]

voulait dire qu'il ne faut pas tenir compte de ce qui se trouve à l'article 18 ou en plus des dispositions de l'article 18. J'en ai discuté avec les autres députés avant l'étude de ce bill pour savoir ce que ceci signifie à première vue. Il semble que cela veuille dire, quoique contienne l'article 18 quant au droit de la Cour d'appel ou de ses pouvoirs d'accorder des ordonnances de prérogative de la Couronne, la cour peut accorder les dispositions prévues à l'article 28, à condition que les alinéas *a*), *b*) et *c*) soient respectés. Mais ces alinéas *a*), *b*), ou *c*) sont les raisons pour lesquelles on demanderait une ordonnance de prérogative de la Couronne en vertu de l'article 18. Je me demande si vous ne pourriez pas parler de ce conflit qui semble exister à première vue.

M. Nicholls: L'une des critiques que j'ai adressées à l'article 28 dans mon mémoire était fondée sur ce qui m'a semblé l'imprécision dans le sens que l'on peut attacher audit article. J'ai résumé mes conclusions en ce qui concerne *a*), *b*) et *c*), de l'alinéa (1) de l'article 28 en disant qu'à cette étape de l'évolution, tout au moins incertaine du droit administratif, il y aurait lieu de résister à la tentation de codifier les motifs pour lesquels une décision devrait être mise de côté. Je ne sais pas, bien que j'aie essayé de comprendre, avec la meilleure volonté du monde, le sens qu'il faut attacher à certaines de ces dispositions de *a*), *b*) et *c*). J'en ai parlé d'ailleurs dans mon mémoire qui fait état de l'ambiguité qui s'attache au mot «juridiction». C'est du reste une difficulté bien connue, bien connue de tous ceux qui ont à s'occuper de droits administratifs. J'en reviens à un point que j'ai évoqué auparavant. Il ne faudrait pas perpétuer ces incertitudes épouvantables...

M. Hogarth: Je suis heureux que vous utilisiez cette expression.

M. Nicholls: ...dans une loi parlementaire.

M. Hogarth: Je songe en particulier à une loi dont M. McCleave, M. Gilbert et moi-même avons parlé aujourd'hui, la Loi sur les dossiers criminels. Dans cette loi, on prévoit que celui qui demande un pardon a le droit de comparaître devant la Commission des libérations conditionnelles afin de déterminer s'il a le droit, si c'est bien l'expression juste, d'obtenir un pardon en vertu de cette loi. Il me semble que la Commission des libérations conditionnelles qui a avoué qu'elle agirait à partir un grand nombre de preuves par ouï-dire, des preuves de réputation qu'ils peuvent avancer sous serment, peut refuser d'accorder le pardon. Si je devais donner des conseils à

[*Texte*]

Act as to whether under the new Criminal Records Act he had an appeal, and I would be inclined to look to Clause 18 and Clause 28. I do not know exacty how I would advise a client as to which Clause to appeal under, whether it should be under *certiorari* which in provincial jurisdiction has a very broad foundation for a decision or whether to appeal under Clause 28. I hope you will agree with me that Clauses 18 and 28 are extremely confusing as to exactly what measure I might take in that...

Professor Nicholls: They are very confusing. Perhaps it would be a constructive suggestion of mine in answer to this last point of Mr. Hogarth's that Clause 28 (1) would be improved, although it would be no complete answer to its difficulty, but it would be improved and the uncertainties would be partially, at any rate, removed, if you cut out (a), (b) and (c), completely and you just said in lines 10, 11 and 12 of that clause "board, commission or other tribunal upon the ground of error of law". I do not want this to be in any way interpreted as going back on my original insistence that what is needed is not a play with wording, but a fundamental enquiry, a grass roots enquiry, into what is going on day-to-day in these tribunals. If you want one way of improving this clause, I suggest with respect, you could do it it in this way.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, my time is up. I thank you.

The Vice-Chairman: Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Thank you, Mr. Chairman. Professor Nicholls, am I right in concluding that the main trust of your argument is with regard to Clause 28 of the Bill...

Professor Nicholls: That is correct.

Mr. Gilbert: ... which relates to the appeal with regard to administrative decisions. Did I hear you correctly with regard to your answer to Mr. Hogarth that you would change the wording of that Bill and confine the appeals with regard to administrative tribunals, boards and commissions to questions of an error in law only and you would delete clause 28(1)(c) which indicates an appeal with regard to an error in the "finding of fact that it made in a perverse or capricious manner"?

[*Interprétation*]

un client, j'étudierais la loi afin de déterminer s'il a le droit d'interjeter appel en vertu de cette loi, et je serais porté à m'inspirer des articles 18 et 28. Je ne sais pas exactement quels conseils je donnerais à un client, quant à l'article en vertu duquel il pourrait interjeter appel, si cela devait être en vertu d'un bref de *certiorari* qui, dans une compétence provinciale, a une portée très vaste, ou bien si je lui conseillerais d'interjeter appel en vertu de l'article 28. Vous conviendrez avec moi, j'espère, que les articles 18 et 28 peuvent donner lieu à confusion quant à quelles mesures il faut prendre dans ce...

M. Nicholls: Ils sont très embrouillés. Ce serait peut-être une idée constructive que je pourrais exprimer ici pour répondre au dernier argument soulevé par M. Hogarth, que de dire que 28 (1) pourrait être amélioré, bien que cela ne résoudrait pas totalement la difficulté, on pourrait l'améliorer, on pourrait faire disparaître tout au moins partie des incertitudes qu'il comporte, si l'on faisait disparaître a), b) et c) complètement, et, que si l'on se contentait de dire, aux lignes 10, 11 et 12, de cet article—«un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, fondé sur une erreur juridique».—Je ne voudrais pas, évidemment, que l'on interprète ce que je viens dire comme étant un démenti de mon insistance première que ce qu'il faut n'est pas un jeu avec les mots mais une enquête de fond sur le fonctionnement quotidien des tribunaux. En tout cas, si vous voulez une façon d'améliorer l'article, qu'il me soit permis, en toute déférence, de dire que ce serait quand même une façon de procéder.

M. Hogarth: Monsieur le président, mon temps de parole est écoulé et je vous remercie.

Le vice-président: Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Je vous remercie, monsieur le président. Monsieur Nicholls, ai-je raison de conclure que vous vous intéressez essentiellement à l'article 28 du bill...

M. Nicholls: C'est juste.

M. Gilbert: ...qui se rattache aux appels à la suite des décisions administratives.

Ai-je bien compris? Avez-vous dit à M. Hogarth que vous modifieriez le libellé de cette Loi et que vous vous limiteriez les Appels aux tribunaux administratifs, offices et commissions aux questions qui portent sur des conclusions de droit erronées et que vous abrogeriez article 28 (1)(c) qui se rapporte à un appel pour une erreur dans «les conclusions» de fait tirées de façon absurde ou arbitraire.

[*Text*]

Professor Nicholls: We are getting into an almost inevitably hard sematic argument over words here. Perhaps I should have kept my mouth shut a few minutes ago. It says:

> (c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner...

and I take it this means if an erroneous finding of fact were made in what was traditionally called and I will use the phraseology I employ in my lectures to students, "in bad faith", then this would be a question of law.

Mr. Gilbert: Professor, if you have appeared before any administrative tribunal I am sure you appreciate the rules of evidence are not as rigid before those boards as they are before the courts and sometimes evidence gets in that certainly would not get in in courts. Really, the purpose of administrative boards has been to get away from the rigidity of the courts and to permit parties to present their evidence in a way that would not inhibit them.

Professor Nicholls: Perhaps we are talking about separate things here. I must have misunderstood your point.

Mr. Gilbert: I am saying the philosophy behind administrative boards is that parties are permitted to present their evidence...

Professor Nicholls: Agreed.

Mr. Gilbert: ...in some cases, in most cases, not bound by the legal rules of evidence...

Professor Nicholls: Yes!

Mr. Gilbert: ...which sometimes has resulted in a denial of natural justice, the remedy for which is to go to court and get a writ of *certiorari* and so forth. This was the basis of the Globe case in Ontario which set forth the pattern with regard to administrative boards. If we are agreed on that, we are now going to have administrative boards, which have come under the criticism of groups within a community with regard to their actions, which are going to be reviewed by the federal court and they have setforth the grounds on which there would be an entitlement to a review. Are you objecting to that procedure? The result may be that they...

Professor Nicholls: I am afraid I misunderstood, Mr. Gilbert. No, I am not suggesting for

[*Interpretation*]

M. Nicholls: Nous sommes plongés de nouveau dans une discussion sur le vocabulaire. J'aurais peut-être dû me taire il y a quelques instants. Je lis:

> c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir suffisamment compte des éléments portés à sa connaissance.

Je conclus de tout cela que cela veut dire que, des conclusions de fait erronées, tirées de ce qu'on a toujours appelé «fondées sur de la mauvaise foi», pour utiliser une expression que j'utilise devant mes étudiants, ce serait là une question de droit.

M. Gilbert: Professeur, si vous avez comparu devant un tribunal administratif, je suis certain que vous comprendrez que les règles de la preuve ne sont pas là aussi rigide que devant les autres tribunaux. Dans certains cas, on permet certaines preuves qui ne seraient pas tolérées par d'autres tribunaux. En vérité, on a créé des tribunaux administratifs pour s'écarter de la rigidité des tribunaux et l'on a voulu permettre aux parties intéressées de présenter leurs témoignages plus librement.

M. Nicholls: Nous ne parlons peut-être pas de la même chose. J'ai peut-être mal compris votre argument.

M. Gilbert: J'ai dit que la philosophie sous-jacente à la création des tribunaux administratifs c'est qu'on permet aux parties en cause de présenter leurs témoignages...

M. Nicholls: D'accord.

M. Gilbert: ...dans certains cas, dans la plupart des cas ils ne sont pas tenus aux règles qui s'appliquent à la preuve.

M. Nicholls: Oui.

M. Gilbert: ...ce qui a parfois eu pour résultat le refus de la justice naturelle. Parfois, le seul remède était de s'adresser aux tribunaux et d'obtenir un bref de *certiorari*. C'est à la base du cas globe en Ontario qui a tracé le schéma quant aux tribunaux administratifs. Si nous acceptons ce principe, nous allons avoir maintenant des tribunaux administratifs qui ont été critiqués par certains groupes pour leurs manœuvres, qui seront revisés par le tribunal fédéral et ils ont établi les raisons pour lesquelles ils auraient droit à une révision. Vous opposez-vous à cela? Le résultat pourrait en être que...

M. Nicholls: Je crains que je n'ai pas très bien compris, monsieur Gilbert. Non, je n'ai

[*Texte*]

administrative tribunal and, heaven knowns, I am not suggesting there should never be occasions when, what the administrative tribunal has done, should not be reviewed...

Mr. Gilbert: Has not that been the difficulty in the past? There has been criticism that sometimes the actions of administrative boards have been—it has been very difficult to have them reviewed in the courts other than on grounds of a denial of natural justice.

Professor Nicholls: I can sum up my views by saying that one of my criticisms of this Bill in this particular area is that it restricts the review of what administrative tribunals have done in the past, restricts revew as review has been understood in the past.

Mr. Gilbert: How does it restrict review because they are setting forth the grounds for a review?

Professor Nicholls: I tried to say in my memorandum why I think it does because, as I read Clause 28 (1), it would restrict review to the exercise of judicial or quasi-judicial functions and it would completely save from any possibility of a review any decisions taken in the exercise of a so-called administrative function. One of the burdens of my memorandum was that the law now is that the courts may review even the exercise of an administrative function in certain particular defined cases and so, if my reading of Clause 28(1) is correct in this respect, it would respect the existing law as to review of what administrative tribunals do. I do not know whether this helps at all.

Mr. Gilbert: I see your point and that is the main thrust of your argument. What you are saying is that before we proceed with this Bill we should have a study in depth with regard to the functions of...

Professor Nicholls: Yes, and perhaps I had better add this. When you do that inquiry in depth, forget such words as "jurisdiction", "judicial", "quasi-judicial", "administrative", "quasi-administrative" and I could go on and on and on of which this Bill, mind you, is full, the favourite words of administrative law and lawyers.

This Bill is full of this sort of conceptualism which has no place whatever in an act of Parliament.

Mr. Gilbert: But you are quite satisfied with the balance of the Bill.

[*Interprétation*]

pas prétendu un seul instant que les tribunaux administratifs n'ont pas un rôle à jouer. Dieu sait que je ne prétends pas qu'il ne faudrait jamais que ce qu'a fait un tribunal administratif ne soit par revisé...

M. Gilbert: Mais n'est-ce pas le problème qui s'est posé par le passé? Parfois, on a accusé les actes des tribunaux administratifs d'être... il a été difficile de les faire revoir en cour, pour des raisons autres que le refus de justice naturelle.

M. Nicholls: Je pourrais résumer sur ce point mon sentiment en disant que l'une des critiques que l'on pourrait adresser à ce projet de loi, de ce point de vue-ci, c'est qu'il restreint précisément le droit d'appel des décisions passées des tribunaux administratifs, restreint le droit de révision, au sens qu'on a attaché à révision dans le passé.

M. Gilbert: Comment est-ce que cela va limiter le droit d'appel, parce qu'ils sont à établir des raisons pour une révision?

M. Nicholls: J'ai essayé de dire dans mon mémoire pourquoi je pense que c'est le cas. Si j'ai bien compris l'article 28(1), cela restreindrait le droit de revision à l'exercice d'attribution judiciaire ou parajudiciaire. Cela ferait complètement disparaître le droit d'appel de toutes les décisions prises dans l'exercice d'une fonction dite administrative. L'un des points sur lesquels j'ai insisté dans mon mémoire, c'est que la loi est telle actuellement que les tribunaux peuvent revoir même l'exercice de leurs fonctions administratives dans certains cas bien particuliers. Si donc j'ai bien compris l'article 28(1), il respecterait la loi actuelle quant à la révision de ce que peuvent faire les tribunaux administratifs. Je ne sais pas si cela aide.

M. Gilbert: Je comprends votre point de vue. Voilà donc votre argument principal. Vous dites qu'avant d'adopter un bill, nous devrions étudier en profondeur les fonctions de...

M. Nicholls: Oui. Je ferais bien aussi d'ajouter que lorsque cette enquête en profondeur aura lieu, oubliez des mots comme «juridiction», «judiciaire», «parajudiciaire», «administratif», «para-administratif», et je pourrais poursuivre indéfiniment cette liste de noms dont le bill est plein et ce sont des mots qu'on emploie très volontiers dans le jargon du droit administratif et des avocats.

Ce bill est plein de ces conceptions qui n'ont aucune place dans une loi du Parlement.

M. Gilbert: Mais vous êtes assez satisfait du reste du projet de loi.

[*Text*]

Professor Nicholls: No, I know nothing about the balance of the Bill. I am not competent to express any opinion about it. I think I am entitled to express an opinion on the administrative law aspects of the Bill, but on bills of exchange, the constitutional law aspects or Maritime law I have no right to say "boo".

Mr. Gilbert: Thank you very much, Professor.

The Vice-Chairman: Mr. Chappell.

Mr. Chappell: Thank you, Mr. Chairman. Professor Nicholls, what is your specialty, please, in law?

Professor Nicholls: My specialty in law?

Mr. Chappell: Yes.

Professor Nicholls: I teach at the Dalhousie Law School, Labour Law and Administrative Law and one or two other things such as a special course in Quebec Law for common law...

Mr. Chappell: I was mainly concerned that you teach Administrative Law.

Professor Nicholls: Yes, that is so. As I said in my *curriculum vitae*, I was teaching Administrative Law last year as a visiting professor at the Queen's Law School.

Mr. Chappell: Thank you. I want to get into some of the philosophy or fundamentals. I am concerned why so many boards and why so much reluctance to appeal some boards. I appreciate the thought behind Mr. Gilbert's remarks that in many cases people act for themselves before a board so they cannot be bound by the rigid rules of evidence. And I agree they are speedy and cheap but I do not agree that there is always justice that results and I have never been able to understand why there is such reluctance against appeals. It would seem the weight of evidence would still apply on an appeal regardless of the strictness of the rules of evidence. I wonder if you have any comment on that. Do you feel that we should so jealously guard against the right of appeal from an administrative board?

Professor Nicholls: Well, again, my philosophy is that one should avoid generalzations in this field and this is why I suggest the thorough grass roots of inquiry as to what each individual board does. I hesitate to say across the board that appeals are a good thing or

[*Interpretation*]

M. Nicholls: Je ne connais pas du tout le reste du projet de loi. Je ne suis pas compétent pour exprimer une opinion à ce propos. Cependant, je pense avoir le droit d'exprimer une opinion en ce qui concerne l'aspect du projet de loi qui a trait aux droits administratifs. En ce qui concerne les lettres de change, cela concerne les effets constitutionnels. Sur le droit maritime, je n'ai vraiment pas le droit de dire quoi que ce soit.

M. Gilbert: Merci beaucoup.

Le président: Monsieur Chappell.

M. Chappell: Merci, monsieur le président. Monsieur Nicholls, dans quel domaine du droit êtes-vous spécialisé?

M. Nicholls: Ma spécialité?

M. Chappell: Oui.

M. Nicholls: J'enseigne à la Faculté de droit de Dalhousie, le droit du travail, le droit administratif et une des autres matières, cours spécial sur le code civil pour le *Common Law*.

M. Chappell: Vous enseignez donc le droit administratif.

M. Nicholls: Comme je le disais dans mon *curriculum vitae*, j'ai professé l'an dernier le droit administratif à la Faculté de droit de l'Université Queen's.

M. Chappell: Merci. Je veux aborder la philosophie sous-jacente, les principes. Je me demande pourquoi il y a tant de commissions et pourquoi on hésite tant à interjeter appel auprès de certaines commissions. Je comprends ce qu'a dit M. Gilbert, à savoir que dans bien des cas, les gens se représentent eux-mêmes devant un tribunal et donc, qu'ils ne sont pas tenus aux strictes règles de la preuve. Je dois admettre que cela va vite et ne coûte pas cher, mais je n'admettrai pas que c'est toujours la justice qu'on obtient de cette façon; et je n'ai jamais pu comprendre pourquoi on répugne tant à interjeter les appels. Il me semble que la force de la preuve s'appliquerait toujours quelle que soit la rigidité de ces règles. Est-ce que vous avez des observations à formuler à ce sujet? Croyez-vous qu'il faille nous protéger si jalousement contre le droit d'appel d'un tribunal administratif?

M. Nicholls: Mes principes ici sont encore d'éviter des généralisations dans ce domaine et c'est pourquoi il faudrait procéder à une enquête de base très serrée sur le fonctionnement de chaque tribunal administratif. J'hésite à dire que les appels sont une bonne

[*Texte*]

appeals are a bad thing. I think in some cases they are justified. In the case of tribunal "A" they are justified and in the case of tribunal "B" they may not be.

Mr. Chappell: I have difficulty with the deep fundamental logic that we can put a supreme court judge to hear a trial and you can go from him to a court of appeal and from those judges up to five better judges and the Supreme Court of Canada, but suddenly in an administrative board we have one or two or sometimes three that know all the answers and they are not subject to appeal. I have difficulty appreciating the philosphy behind that. Is it because the rules of evidence do not apply they do a better job?

Professor Nicholls: Well, if you are trying to get me to agree that courts are the quintessences of wisdom and that there always should be an appeal from all administrative tribunals to the ordinary courts, I cannot agree to that proposition.

Mr. Chappell: What about appeals from an administrative board to a higher board?

Professor Nicholls: Oh, I agree with that.

Mr. Woolliams: You want to cure an evil with a worse.

Mr. Chappell: I felt at your remarks that you felt a little suspicion or fear of an appeal from an administrative board to a Federal Court of Appeal. Am I right in that interpretation?

Professor Nicholls: No. I gave you the wrong impression. I hope I have no inherent suspicion, inherent predisposition either for or against.

Mr. Chappell: You have mentioned that the grounds for appeal were somewhat limited. It is not a real appeal but a right to set aside. Do you think the grounds for appeal to this new Federal Court of Appeal should be somewhat enlarged?

Professor Nicholls: I do not think I can honestly answer that question as a general proposition. I think after you made the kind of inquiry that I have been so strenuously advocating, you would come up with the answer in certain cases where so far there has been no appeal, there ought to be an appeal. You might even come up with the answer that in some cases where an appeal is now allowed there is no reason for allowing an appeal.

[*Interprétation*]

ou une mauvaise chose. Dans certains cas, je crois, ils sont justifiés. Dans le cas du tribunal A, ils le sont et dans le cas du tribunal B, il est possible qu'ils ne le soient pas.

M. Chappell: J'ai de la difficulté à comprendre la logique qui est à la base de cela, à savoir, que nous pouvons demander à un juge de la Cour suprême d'entendre une cause et qu'on peut interjeter appel, et passer de ces juges-là à cinq meilleurs juges et à la Cour suprême du Canada, mais, à un tribunal administratif, on trouve deux ou trois juges qui eux connaissent toutes les réponses et leurs décisions ne peuvent pas faire l'objet d'appel. J'ai de la difficulté à comprendre cela. Est-ce que si les règles de la preuve ne s'appliquent pas ils font du meilleur travail?

M. Nicholls: Si vous voulez que je convienne que toute sagesse réside dans les tribunaux, qu'il devrait toujours y avoir un droit d'appel des décisions de tous les tribunaux administratifs aux tribunaux ordinaires, je ne saurais en convenir.

M. Chappell: Et les appels interjetés par un tribunal administratif auprès d'un tribunal supérieur?

M. Nicholls: D'accord.

M. Woolliams: J'en conviens.

M. Chappell: De vos observations, j'ai cru comprendre que vous aviez quelques craintes en ce qui concerne l'appel d'un tribunal administratif à une Cour fédérale d'appel. Est-ce que j'ai bien interprété votre idée?

M. Nicholls: Non. J'ai donné une impression que je ne voulais pas donner. J'espère que je n'ai pas de soupçon, de préjugé inhérent, pour ou contre.

M. Chappell: Vous avez mentionné que les motifs d'appels étaient assez limités, que ce n'était pas un véritable appel, mais d'un droit d'infirmer un verdict. Croyez-vous que les motifs d'appel à cette nouvelle Cour fédérale d'appels devraient être plus étendus?

M. Nicholls: Je ne pense pas que je puis honnêtement répondre à cette question comme une proposition générale. Si vous faisiez le genre d'enquête que je propose, vous constateriez que parfois, là où il n'y a pas eu appel, il y aurait dû avoir appel. Vous constateriez peut-être au contraire que là où il existe un droit d'appel, ce droit devrait être supprimé.

[*Text*]

Mr. Chappell: Well, one of the reasons I asked you at the beginning your specialty and you confirmed that you are a specialist in administrative law—and I am wondering, with your practice and in talking to other practitioners and what you have written and read on the subject, whether you are satisfied that we are doing the best for the Canadian people if we continue to limit, so limit the appeal for the administrative board, whether the over-all efficiency and cheapness and the freedom for the applicant to act for himself—if we are doing the best in that way or should we make appeals more readily available?

Professor Nicholls: I think I can answer that question and I think I do answer it in my memorandum. Being the sort of person I am, built as I am, my automatic reaction is in favour of extending the right of appeal wherever possible. If this is prejudice on my part, well then I am prejudiced.

Mr. Chappell: You hit a very soft spot with me there. Have you read any noteworthy articles to which you could direct us, where somebody argues with weight and influence and persuasion, that we should continue to so limit or inhibit this right of appeal from administrative boards? I am thinking of Ontario where the Ontario Municipal Board is just almost a law unto itself and at times—and I note the press is not here so I can say it—they can become horribly intolerant and there is just nothing you can do unless there is an error in a point of law. I wonder if that is good for people to have that power where no one but no one can look over your decisions.

Professor Nicholls: Your request for a bibliography and your reference in the same breath to Ontario suggested a possible answer to you. I refer in page 16 of my memorandum to the Honourable J. C. McRuer's Royal Commission Inquiry into Civil Rights, which you will be familiar with, and three volumes of that have appeared already. I cannot think of anything offhand that would be a more useful reference than the three volumes, particularly Volume 1 of Mr. McRuer's report.

Mr. Chappell: You also make mention of the fact that he mentions one possible ground of appeal to the Lieutenant Governor in Council. Have you ever heard of such an appeal being successful in Nova Scotia? I have never heard of one in Ontario. I have heard of one being made but nothing ever coming of on. Have you ever heard of anything coming of one in Nova Scotia?

[*Interpretation*]

M. Chappell: Une des raisons pour lesquelles je vous ai demandé au début dans quel domaine vous étiez spécialisé et, vous avez dit que vous étiez spécialiste en droit administratif. Je me demande si dans votre pratique et après avoir communiqué avec d'autres experts et d'après ce que vous avez écrit et lu sur le sujet, je me demande si vous croyez que ce serait à l'avantage de la population canadienne que de continuer de limiter le droit d'appel des tribunaux administratifs? Je me demande si vous êtes satisfait de l'efficacité, de la modicité et de la liberté du requérant d'agir pour lui-même, si nous faisons tout ce que nous pouvons dans ce sens ou si nous devions élargir le droit d'appel.

M. Nicholls: Je pense pouvoir répondre à cette question. Je crois d'ailleurs y avoir déjà répondu dans mon mémoire. Étant la personne que je suis, constitué comme je le suis, mon premier mouvement serait d'appuyer l'expansion du droit d'appel, partout où cela peut paraître possible. Si c'est un préjugé de ma part, alors, je confesse que j'ai un préjugé.

M. Chappell: Vous venez d'aborder une question qui me touche de près. Avez-vous lu des articles importants que vous pourriez nous recommander dans lesquels on tente de prouver de façon convaincante qu'il faudrait continuer de limiter ce droit d'appel des tribunaux administratifs? Je songe à l'Ontario où le Tribunal municipal d'Ontario prend des décisions selon une loi presque interne et—je vois que la presse n'est pas ici, je puis donc le dire—qui peut devenir parfois terriblement intolérant et on ne peut rien faire à moins qu'il y ait erreur sur une conclusion de droit. Je me demande s'il est bon que des gens aient ce genre de pouvoir qui ne permet à personne de revoir nos décisions.

M. Nicholls: Vous m'avez demandé une bibliographie et tout de suite après, vous avez parlé de l'Ontario, cela me permet de vous proposer une réponse. Je me reporte à la page 16 de mon mémoire, à la Commission royale d'enquête sur les droits civils de S.C. McRuer, qui vous est familière et dont trois volumes ont déjà paru. Je pense que c'est l'ouvrage le plus utile que je puis vous signaler, en particulier, le volume I du rapport de M. McRuer.

M. Chappell: Vous mentionnez également le fait qu'on y a parlé d'un droit d'appel au Lieutenant-gouverneur en conseil. Avez-vous déjà entendu dire qu'en Nouvelle-Écosse, un tel appel ait obtenu un certain succès? Je n'ai rien entendu pour l'Ontario. J'ai entendu dire qu'on en a fait un, mais rien n'en est sorti. Croyez-vous qu'un cas semblable ait produit quelque chose en Nouvelle-Écosse?

[*Texte*]

Professor Nicholls: Well, I am sure there must have been. You refer to Nova Scotia and, of course, statutes are quite common in Nova Scotia, as you probably know, granting an appeal to the Cabinet. It is quite a common form of appeal with us.

Mr. Chappell: Did you ever heard of anything coming of one?

Professor Nicholls: Well, I am trying to think desperately. No, I cannot.

Mr. Chappell: Now, my last question and you may not direct your mind to it at all. You may not, so if not, we will just leave it immediately. If the Federal Court is to reclaim considerable jurisdiction as it is in splitting the jurisdiction in bills of exchange, have you considered whether it should also reclaim bankruptcy?

Professor Nicholls: No, I have not. That was beyond my chosen field.

Mr. Chappell: Those are all my questions. Thank you, Professor.

The Vice-Chairman: Gentlemen, since there are no more questions I would like to thank our witness, Professor Nicholls, on your behalf for his enlightening comments and his help and assistance. I would like to indicate to him too that his evidence will be recorded in the Minutes for the benefit of all the members of the Committee and the House.

Professor Nicholls: Thank you, Mr. Chairman. Thank you, gentlemen.

The Vice-Chairman: Our next meeting, gentlemen, will most probably be next Thursday morning but we will adjourn to the call of the Chair.

[*Interprétation*]

M. Nicholls: Sans doute y a-t-il dû y en avoir. Vous parlez de la Nouvelle-Écosse et les lois de cette province de façon assez régulière, comme vous le savez, qu'il y ait appel au Cabinet. C'est une forme d'appel assez coutumière chez nous.

M. Chappell: Est-ce qu'il en est jamais sorti quelque chose?

M. Nicholls: J'essaie de trouver un cas. Non, je ne pense pas.

M. Chappell: Voici ma dernière question et vous ne voudrez peut-être pas y répondre. Sinon, nous la laisserons tout de suite. Si le tribunal fédéral se réclame d'une compétence étendue comme pour diviser la compétence dans le cas des lettres de change, est-ce qu'il devrait la réclamer, en ce qui concerne les faillites, selon vous?

M. Nicholls: Non, je n'y ai pas songé, cela dépasse mon champ de compétence.

M. Chappell: Vous avez répondu à toutes les questions que j'avais à poser, merci.

Le vice-président: Messieurs, comme il n'y a pas d'autres questions à poser, je veux remercier notre témoin, le professeur Nicholls en votre nom. Il nous a présenté des observations intéressantes qui nous ont aidés. Je veux également lui dire que son témoignage sera inscrit dans le compte rendu de cette réunion à l'intention de tous les membres de ce Comité et de la Chambre.

M. Nicholls: Merci, messieurs, et merci, monsieur le président.

Le vice-président: Notre réunion aura probablement lieu jeudi matin, mais nous allons ajourner jusqu'à convocation du président.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

UNIVERSITY OF TORONTO
LIBRARY,
SERIALS DEPT.,
TORONTO 181, ONT.
DA-246 HC.JLA.

Government
Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE

HOUSE OF COMMONS

Second Session
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la
vingt-huitième législature, 1969-1970

LIBRARY
JUL 9 - 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

STANDING COMMITTEE
ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT
DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET
TÉMOIGNAGES

No. 28

THURSDAY, MAY 14, 1970

LE JEUDI 14 MAI 1970

Respecting

BILL C-192, An Act respecting the Federal Court of Canada.

Concernant le

BILL C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir les Procès-verbaux)

22082—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman — Mr. Donald R. Tolmie — *Président*

Vice-Chairman — M. Paul M. Gervais — *Vice-président*

and Messrs. — et MM.

Alexander,
Blair,
Brewin,
Cantin,
Chappell,
Deakon,
Fortin,
Gibson,
Gilbert,
Hogarth,
MacEwan,
MacGuigan,
Marceau,
McCleave,
McQuaid,
Schumacher,
Sullivan,
Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie
Clerk of the Committee.

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, May 14, 1970
(40)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 11.10 a.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Alexander, Blair, Brewin, Hogarth, Marceau, McCleave, Sullivan, Tolmie, Woolliams—(9).

Witnesses: Professor Garry D. Watson, Osgoode Hall Law School of York University, Toronto; Mr. Gordon F. Henderson, Q.C., Ottawa.

The Committee resumed its consideration of Bill C-192, an Act respecting the Federal Court of Canada.

Various suggestions were made concerning the procedure to be followed by the Committee with regard to its study of the Bill. The Chairman indicated that the suggestions would be considered by the Subcommittee on Agenda and Procedure; he also referred to a telegram received from the Canadian Labour Congress.

Professor Watson made a statement wherein he expressed his opinions regarding Bill C-192.

It was agreed that Professor Watson's brief, copies of which had been distributed, be considered as having been read (*see Evidence*).

Mr. Henderson made a statement wherein he expressed his opinions regarding Bill C-192.

In the course of the meeting, the witnesses made comments and answered questions.

The Chairman thanked Professor Watson and Mr. Henderson for their contribution.

At 12.57 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 14 mai 1970
(40)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit ce matin à 11h 10. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Alexander, Blair, Brewin, Hogarth, Marceau, McCleave, Sullivan, Tolmie, Woolliams—(9).

Témoins: MM. Garry D. Watson, professeur à *Osgoode Hall Law School* de l'Université York, Toronto; Gordon F. Henderson, C.R., Ottawa.

Le Comité reprend l'étude du Bill C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

Diverses suggestions sont faites concernant la procédure que le Comité doit suivre dans son étude du Bill. Le président déclare que les suggestions seront étudiées par le sous-comité du programme et de la procédure; il mentionne, en outre, le télégramme reçu du Congrès du travail du Canada.

M. Watson fait une déclaration dans laquelle il exprime ses vues sur le Bill C-192.

Il est convenu que le mémoire de M. Watson, dont les députés ont reçu un exemplaire, sera considéré comme étant lu. (*Voir témoignages*).

M. Henderson fait une déclaration dans laquelle il émet son opinion sur le Bill C-192.

Au cours de la séance, les témoins font quelques remarques et répondent aux questions des députés.

Le président remercie MM. Watson et Henderson de leur aide.

A 12h 57, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

22082—1½

[*Texte*]

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, May 14, 1970

• 1108

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum for taking evidence. We have two gentlemen before the Committee so I think we should start as soon as possible. We have before the Committee Professor Garry D. Watson, Osgoode Hall Law School of York University.

Mr. Watson graduated from the University of Melbourne, Australia, in 1962 and Yale University, 1966. He was a Tutor, Faculty of Law, University of Melbourne; and Instructor, University of Pennsylvania Law School; and Assistant Professor, Osgoode Hall Law School of York University. He taught Civil Procedure and Trial Practice. Writing and Publications—with John Barber he wrote "Recent Developments in Civil Procedure". This article was accepted and published in the *Ottawa Law Review*, Fall Issue. He also wrote "Cases and Materials in Canadian Civil Procedure" with Stephen Borins. He assisted a jury in "Assessing Damages for Personal Injuries—Recent Developments and Non-Developments." This is an article to be published shortly in the Canadian Bar Review. He is a member of Ontario, Bar, Canadian Bar Association and he is Secretary of the Ontario Civil Justice Sub-section, Canadian Bar Association. Professor Watson.

Professor Garry D. Watson (Osgoode Hall Law School of York University, Toronto): I had hoped this morning to come here as...

Mr. Woolliams: On a point of order, I will only be a few moments. I wonder if the chairman could advise me—I am sure he would have that information—was this Bill referred to the Canadian Bar Association and the various bar associations across the country of the 10 provinces?

The Chairman: I cannot categorically say yes, Mr. Woolliams. I do believe so, but I can get that information for you. I am quite sure it was but I will see that that information is forthcoming.

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 14 mai 1970

Le président: Messieurs, nous sommes en nombre et nous pouvons entendre les témoignages. Nous avons avec nous deux témoins, et je pense que nous pouvons commencer la séance. Assiste à la réunion le professeur Garry D. Watson, de l'*Osgoode Hall Law School* de l'Université York.

M. Watson a reçu en 1962 un diplôme de l'Université de Melbourne en Australie, et en 1966 de l'Université Yale. Il a été le doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Melbourne; professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Pennsylvanie; professeur adjoint à *Osgoode Hall Law School* de l'Université York. Il a enseigné les cours suivants: *Civil Procedure et Trial Practice*. En collaboration avec M. John Barber, il a écrit «*Recent Developments in Civil Procedure*»; cet article a été accepté et publié par l'*Ottawa Law Review* dans sa publication d'automne. En collaboration avec M. Stephen Borins, il a également rédigé: «*Cases and Materials in Canadian Civil Procedure*» il a aidé un jury à rédiger: «*Assessing Damages for Personal Injuries—Recent Developments and Non-Developments*». Cet article doit-être publié prochainement dans le *Canadian Bar Review*. Il est membre du Barreau de l'Ontario et de l'Association du Barreau canadien et secrétaire de l'Ontario Civil Justice Sub-Section de l'Association du Barreau canadien. M. Watson.

M. Garry D. Watson (Osgoode Hall Law School de l'Université York, Toronto): J'espérais venir ce matin ici...

M. Woolliams: J'invoque le Règlement, il ne me faudra que quelques minutes. Je me demande si monsieur le président pourrait me dire—je suis sûr qu'il a ce renseignement—si le présent bill a été porté à l'attention de l'Association du Barreau canadien et des diverses associations de barreau dans tout le pays?

Le président: Je ne pourrais affirmer catégoriquement qu'on l'a fait, monsieur Woolliams, mais je le crois: je peux me renseigner, si vous le voulez.

[*Text*]

• 1110

Mr. Woolliams: Just one thought on that. Could we have reports from the various bar associations on what they must have thought of this monstrosity?

The Chairman: I accept your request as far as obtaining the information is concerned. We will try to find that out, Mr. Woolliams.

Mr. Woolliams: Thank you.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, our clerk might give consideration to contacting Mr. David Wilder out at the Vancouver Bar. He is Chairman of a committee studying this Bill in Vancouver. They might have some observations to make.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, while we are on the same point of order, the administrative sections dealing with administrative appeals in this affect a very wide variety of extremely important tribunals. I have not begun to list them myself. I do not know whether the Committee has had a list or not. I am wondering whether or not these tribunals whose jurisdiction is going to be effective have been notified and given an opportunity to appear. This is very sweeping legilation that we are asked to deal with and I would hate to see the Canada Labour Relations Board, for example, have its jurisdiction nullified or hampered in some way or other by the provisions of the Bill without their even having an opportunity to say what they think about it and there are a whole host of other agencies who are very much affected.

The Chairman: Yes, the Steering Committee could consider this. As a matter of fact I received a telegram yesterday from the Canadian Labour Congress and they would like to appear before the Committee. They state that they could not appear next week but they would like to appear and present a brief before the Committee, so right afer this meeting if we could have a short subcommittee meeting we could discuss the question of witnesses again, if that is in order. Mr. McCleave.

Mr. McCleave: On the same point of order, if I could suggest that the use of the attorneys general of the provinces might be considered. I think the Minister answered when I raised the question of them that there had not really been consultation with the provincial attorneys general.

The Chairman: Thank you, Mr. McCleave. Professor Watson.

Professor Garry D. Watson (Osgoode Hall Law School of York University, Toronto): I

[*Interpretation*]

M. Woolliams: Pourrons-nous obtenir les rapports des diverses associations du barreau pour savoir ce qu'elles pensent de cette monstruosité?

Le président: J'accepte votre demande. Nous allons essayer de le savoir, monsieur Woolliams.

M. Woolliams: Merci.

M. Hogarth: Monsieur le président, notre greffier pourrait s'occuper de se mettre en rapport avec M. David Wilder du barreau de Vancouver, qui est le président d'un comité qui étudie ce bill à Vancouver. Ils pourraient avoir des observations à nous présenter.

M. Brewin: Monsieur le président, tandis que nous parlons de cette question de règlement, les articles qui concernent les appels administratifs visent de nombreux tribunaux très importants. Je ne sais pas si le présent comité dispose d'une liste à ce sujet. Je me demande si l'on a donné la possibilité à ces tribunaux de se présenter devant le comité. Cette législation est révolutionnaire, et je ne voudrais pas que la Commission des relations du travail du Canada voit sa compétence supprimée de quelque façon par les stipulations du bill sans qu'il lui ait été donné la possibilité de comparaître pour dire ce qu'elle pense, et il y a toute une série d'autres organismes qui sont fort visés.

Le président: Oui, le comité de direction devrait étudier cette question. Au fait, j'ai reçu un télégramme hier de la part du Congrès du travail du Canada, et il voudrait comparaître devant le comité, pour présenter un mémoire. Par conséquent, si cette démarche est règlementaire, nous pourrions tenir après la présente séance une brève réunion du sous-comité pour discuter à nouveau de la question des témoins. Monsieur McCleave.

M. McCleave: Au sujet de la même question de règlement, me permettez-vous de préconiser qu'on fasse appel aux procureurs généraux des provinces. Je crois que monsieur le ministre a répondu à la question que j'avais posée à ce sujet en disant qu'on ne les avait pas réellement consulté.

Le président: Merci, monsieur McCleave. Monsieur Watson.

M. Garry D. Watson (Professeur à l'Osgoode Hall Law School de l'Université York,

[*Texte*]

had hoped to be here today speaking on behalf of the Ontario Civil Justice Sub-section of the Canadian Bar Association. Because of the speed with which Parliament is proceeding with this Bill it was not possible to get the necessary authorization from the Bar for me to speak on behalf of the Bar so I come as somebody who has a personal academic interest in the Bill and somebody who has discussed this with a sizeable group of Toronto litigation lawyers. I have really only three or four points to make with regard to the Bill though one at least is perhaps a rather sweeping one. First of all, perhaps I should say that I am not going to be concerned with the administrative law aspects or implications of the Bill at all except very briefly at one point. My major concern with the Bill is that without wishing to sound facetious the idea of a federal court sounds like a nice idea. Everybody else has one—meaning by everyone else, the Americans and the Australians have one and I guess one could say that it seems like it is an evidence of our maturity if we get to the stage where we have something we can call a federal court.

I think, frankly, that the idea of a federal court in Canada other than the Supreme Court of Canada is misconceived. I think that the first question we have to ask ourselves with regard to this Bill is: has the Exchequer Court been successful? Has it been successful and if so in what way? And I suggest that there are a number of problems associated with the Exchequer Court and many of those problems relate to its remoteness—its remoteness from the people and its remoteness from the lawyers. It is physically a remote court. It is unknown to the layman. I doubt that most laymen know that it even exists and it is not something with which most lawyers are familiar. I think it is fair to say that it is the bailiwick of a very small group of perhaps patent and tax lawyers.

As I read it, the Federal Court Act wishes or seems to wish to do something about this. It seems to wish to beef up the Exchequer Court and make it into a more viable institution. As I mentioned in my brief one supposed reason behind the Federal Court Act is that it is meant to be or is part of what might be called the federal presence doctrine. It is meant to be the federal government extending itself throughout the country and making itself visibly apparent to the people, and I think that this is going to fail. I think it is going to fail that basically the federal court, the trial level in Canada will never be a large and viable institution because of the fact that the federal government is limited constitu-

[*Interprétation*]

Toronto): J'avais espéré venir ici aujourd'hui pour parler au nom de la Section de l'Ontario de la sous-section des droits de l'individu de l'Association du Barreau canadien. Du fait de la rapidité avec laquelle le Parlement procède à l'étude de ce bill, il ne m'a pas été possible d'obtenir l'autorisation nécessaire du Barreau pour parler en son nom, je viens donc ici à titre personnel, comme m'intéressant personnellement à ce bill et parce que j'ai eu l'occasion d'en discuter avec un groupe important d'avocats de Toronto s'occupant de litige. J'ai plusieurs remarques à faire au sujet de ce bill dont l'une tout au moins est plutôt révolutionnaire. Tout d'abord, je dirai que je suis pas intéressé par les aspects juridiques administratifs du bill à l'exception d'une seule question. Ce qui m'intéresse surtout au sujet de ce bill, c'est que réellement l'idée d'une Cour fédérale semble intéressante. Du fait que tous les autres pays en ont une, ainsi les Américains et les Australiens, il me semble qu'on ferait preuve de maturité si l'on avait une telle Cour au Canada.

Toutefois, je crois, bien franchement, que songer à établir une Cour fédérale au Canada autre que la Cour suprême du Canada c'est aller dans la mauvaise voie. Je crois que la première question que nous devons nous poser en ce qui concerne ce bill est la suivante: est-ce que la Cour de l'Échiquier a été une réussite? Je crois que bien des problèmes se posent au sujet de la Cour de l'Échiquier du fait qu'elle est fort inaccessible pour le peuple et pour les avocats. Physiquement, elle constitue un tribunal éloigné. Elle est inconnue des profanes, et bien des avocats ne le connaissent pas. On peut dire qu'il s'agit d'un très petit tribunal composé d'un groupe d'avocats qui s'occupent de brevets et d'impôts.

Si je comprends bien, la loi sur la Cour fédérale semble vouloir remédier à cette situation et rehausser la Cour de l'Échiquier et en faire une institution viable. Comme je l'ai indiqué dans mon mémoire, il semble que l'une des raisons de cette loi sur la Cour fédérale, c'est qu'elle a pour objectif de représenter ou de constituer une partie de ce que nous pourrions appeler le principe de la présence fédérale. On veut que la présence du gouvernement fédéral se fasse sentir dans tout le pays, et je crois que ce n'est pas possible du fait que fondamentalement la Cour fédérale, au niveau de première instance au Canada ne pourra jamais constituer une institution importante et viable du fait que le

[*Text*]

tionally as to the jurisdiction it can give this court.

• 1115

It can really give this court only bits and pieces. When it gives it only bits and pieces there will only be a few types of people in a few situations who can resort to the court on any regular basis. Consequently it will remain the bailiwick of a small group of lawyers and this produces a real problem because some of the types of cases over which the court can have jurisdiction are the types of cases in which anybody in any small town or large city across Canada can become involved in, can be dragged into the Exchequer Court. He goes to his regular legal adviser and the legal adviser says, Exchequer Court? I do not know too much about that. And from talking to people who are experienced in litigation, what happens? The normal pattern is that the lawyer gives it a try once, gets his fingers burnt and next time he sends a pink ribbon around the material and sends it to the small group of lawyers who practice regularly before the Court.

But if I may go to the first point in my brief in more detail—this question of the misconception behind the Exchequer Court which is going to be continued by the proposed federal court—it seems to me that it is interesting at this stage to take a look at the history of our legal traditions and it seems to me that we have two outstanding examples of dual court systems. If we look at our own history going back into English history there are two notorious periods in English history, one when the King's Courts went out in England and deprived or fought with the local courts for jurisdiction and there were jurisdictional battles between the King's Courts and the local courts and, of course, the persons who suffered were the subjects. And the second period of time was the period in the 18th and 19th centuries in England when the jurisdiction was divided between a large range of courts in England and these courts fought amongst themselves for jurisdiction over matters and, again, it was the subjects who suffered as a result of the very nice jurisdictional points which had come up in particular cases and which they had to pay to litigate. There was also a great deal of delay and inefficiency with regard to the operations of the court system. Of course, it was the great procedural reforms of the 19th centry, both in England and the Commonwealth countries, which brought about the abolition or the unification of the court systems, to everybody's advantage.

[*Interpretation*]

gouvernement fédéral est limité constitutionnellement quant à la conpétence qu'il peut attribuer à cette Cour.

Le gouvernement fédéral ne pourra fournir à cette Cour que des bribes d'autorité et par conséquent, cette dernière restera un tribunal dominé par un petit groupe d'avocats, et cette situation constituera un véritable problème, car certaines des affaires que ce tribunal pourra connaître représentent des affaires qui peuvent mettre en cause n'importe qui dans une petite ou une grande ville au Canada et qui peuvent conduire devant la Cour de l'Échiquier. L'intéressé s'adressera au conseiller juridique ordinaire et ce dernier dira: «La Cour de l'Échiquier? Je ne suis pas très au courant à ce sujet». Aussi qu'arrivera-t-il? Ordinairement l'avocat essaiera de s'y rendre mais à la suite de son échec, il renverra la question au petit groupe d'avocats qui ont l'habitude de ce tribunal.

Pour revenir à mon premier point souligné dans mon mémoire—c'est-à-dire la question de la fausse opinion qu'on a de la Cour de l'Échiquier, opinion qui sera la même au sujet de cette Cour fédérale proposée—il me semble qu'il serait bon à ce stade, d'examiner l'histoire de nos traditions juridiques, et il me semble que nous avons eu deux exemples bien évidents de la dualité du système de tribunaux. Si nous retournons en arrière de notre histoire, jusque dans l'histoire de l'Angleterre, on trouve notamment deux périodes de l'histoire anglaise, l'une pendant laquelle les cours du roi se sont heurtées aux tribunaux locaux au point de vue de compétence, et naturellement ceux qui en ont souffert ont été les sujets, et il y a eu une deuxième période, au 18e et au 19e siècle en Angleterre où l'autorité a été partagée entre un grand nombre de tribunaux qui luttaient entre eux et où à nouveau les sujets en ont souffert. Il en est aussi résulté beaucoup de retards et de pertes d'efficacité. Naturellement, ce sont les grandes réformes de procédures du 19e siècle, tant en Angleterre que dans les pays du Commonwealth, qui ont amené l'abolition ou l'unification du système des tribunaux, ce qui a été à l'avantage de tout le monde.

[*Texte*]

The other example of a dual system in legal history, I would suggest, is the one in the United States today. I assume that it is common knowledge in the United States that there is an extensive federal court system which, to a very large extent, competes with the state court system in a large number of instances and there is some concurrent jurisdiction and also areas of exclusive jurisdiction. Again, one who is familiar with the American scene realizes that the majority of cases in federal courts are plagued with problems of jurisdictional questions. There are problems of "forum shopping" involved. If I may explain that term, "forum shopping" is the practice that can arise when there are two potential courts which a litigant may resort to. In other words, there are two courts having concurrent jurisdiction over the matter. Obviously, the person who has the initiative, usually the plaintiffs in some cases in the United States leads to a race to the court house door to see who is first to get there to choose the court and he would, of course, choose the court which he feels will be most advantageous to his cause either because of the procedures that are available, if there is a difference of procedure between the two courts, or because of the substantive law that each of the courts might apply in this particular cause or—and this is where the problem really comes—he resorts to one court because it is more inconvenient or it is going to be less beneficial to his opponent. This is one of the problems that have existed in the United States dual court system and one which I think we are opening the gates to with this particular Act.

• 1120

Also, if one looks for analogies in the United States and in Australia, in other words, both those systems have a federal court system so why cannot we have a federal court system if they have one? I think if one looks at the reasons behind the establishment of federal court systems in the United States and Australia, they are just not applicable to Canada. Let us look at the United States.

In the United States there were two essential reasons for the establishment of the federal court system. The first one was that the Constitution invested or gave a large grant of original jurisdiction to the Supreme Court of the United States or other such courts as the government may establish. This original granted jurisdiction was too large for the Supreme Court to handle along with its appellate functions so very early it became necessary to establish federal trial courts.

[*Interprétation*]

Un autre exemple de cette dualité du système juridique est celui qui existe aux États-Unis à l'heure actuelle. Je crois qu'il est juste de dire qu'aux États-Unis il existe un important système de Cour fédérale qui entre en concurrence avec le système de tribunal de l'État dans un grand nombre de cas, et qu'il existe une certaine concurrence de compétence et également des domaines d'autorité exclusive. A nouveau, pour une personne qui connaît le contexte américain, on peut dire que la majorité des affaires portées devant les tribunaux fédéraux sont infestées de problèmes de compétence. Il y a également une pratique qui existe lorsque le plaideur a la choix entre deux tribunaux qui possèdent la même compétence au sujet d'une question. En général, c'est le demandeur qui a l'initiative de ce choix et dans certains cas c'est une véritable course aux États-Unis pour obtenir les services du tribunal qu'on pense plus avantageux à cause de la procédure ou de l'application de la loi différentes selon les tribunaux. Par conséquent, se pose le problème ici du choix d'un tribunal qu'on pensera être au désavantage de l'adversaire et c'est ce système que nous voulons appliquer par notre loi—système qui cause tant de problèmes aux États-Unis.

Si l'on tourne les yeux vers les États-Unis ou vers l'Australie, il existe dans ces deux pays un système de Cour fédérale, et par conséquent je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas en avoir un ici? D'un autre côté, les raisons qui ont porté à l'établissement des systèmes de Cour fédérale aux États-Unis et en Australie ne sont pas valables au Canada. Examinons le cas des États-Unis.

Aux États-Unis, deux raisons fondamentales président à l'établissement du système de Cour fédérale. La première c'est que la Constitution a donné à la Cour suprême des États-Unis ou à tout autre tribunal que le gouvernement pourrait établir, une grande part de la compétence d'origine. Cette autorité était trop importante pour la Cour suprême qui avait également une compétence d'appel, ainsi très tôt, la nécessité s'est fait sentir d'établir des tribunaux fédéraux de première instance.

[*Text*]

Much the same situation has led to the recent establishment of a federal court system in Australia.

The second reason that it seems to me that a federal government can have or a government can have for establishing a court system is that they may feel that certain matters that arise under federal law, or which the federal government is involved in, should be adjudicated upon by federally appointed judges. And of course in the United States and in Australia the federal government has no say in the appointment of State judges, whereas in Canada of course the situation is different. The federal government here appoints the provincial judges to the Superior Courts of the provinces and it seems to me that if the federal government has any concern or dismay with the way the provincial judges or provincial courts have handled their responsiblities in the past, then there is one very good answer to that problem: that is better appointments by the federal government to these particular courts.

So I do not see any particular advantages then in the continuation of the Exchequer Court or moving into the field of establishing a new court called the Federal Court and there are a great number of disadvantages. Before we get to that I would like to say a word for a moment about certain functional considerations. What I am referring to now is this idea of extending federal power seems to me to be a political concept and one which I think is not sound, this concept of the federal presence. And it does not have any functional basis behind it. There is no sort of reason other than a political reason for establishing the court or continuing the Exchequer Court. But there is at least one functional argument, it seems to me, and that is the concept that advantages can be gained for the populace, for the people through having a court which is specialized in its functions, and this, of course, has been one of the arguments in favour of the Exchequer Court; that the Exchequer Court has developed specialized competence in dealing with taxation and industrial property matters.

However, one reaction to that that I have is even if that is the case, in the past of course in England when there was a multiple court system in England, one of the arguments for perpetuation of those, without going to the various common law courts, was to take the courts of law and the courts of equity. The argument of course was, well there has to continue the separate courts because the chancellor's court is expert in the equity and the common law judges are expert in the common law and we all benefit from that.

[*Interpretation*]

C'est à peu près la même situation qui a poussé l'Australie à établir récemment son système de tribunaux fédéraux.

La deuxième raison est qu'en ce qui concerne les questions de droit fédéral, elles devraient être réglées par des juges fédéraux, et, naturellement, aux États-Unis et en Australie, le gouvernement n'a rien à voir avec la nomination des juges d'État, tandis qu'au Canada la situation est différente. Le gouvernement fédéral nomme les juges provinciaux aux Cours supérieures des provinces et par conséquent, en cas de mauvais fonctionnement, le gouvernement fédéral n'a qu'à faire de meilleures nominations.

Je ne vois donc pas quels avantages particuliers il y aurait à continuer le système de la Cour de l'Échiquier ou à créer une nouvelle Cour fédérale, et il y a beaucoup de désavantages qui en résultent. Avant de continuer, je voudrais dire un mot au sujet de cette idée d'étendre le pouvoir fédéral, notion qui me semble politique et malsaine. Il semble qu'il y a au moins une raison qui milite pour l'établissement de cette Cour ou la continuation de la Cour de l'Échiquier, c'est l'avantage qui en résulterait pour le peuple d'avoir un tribunal spécialisé dans ces fonctions; c'est une des raisons de l'existence de la Cour de l'Échiquier, car elle s'est spécialisée dans les questions d'impôt et de propriété industrielle.

Toutefois, malgré cet argument en faveur de cette Cour, argument qui a été utilisé en Angleterre où existait un système formé de plusieurs tribunaux et où l'on voulait perpétuer cette dualité de tribunaux car la Cour du Chancelier était spécialisée dans les questions d'équité. Il n'en reste pas moins que ce double système était coûteux, et en définitive, l'argument des tribunaux spécialisés n'a pas prévalu en Angleterre et dans les pays du Commonwealth et le droit et l'équité ont été combinés. Par conséquent, on se demande

[*Texte*]

Well, of course, there were certain costs that we paid for having such a bifurcated system and eventually in England and in the Commonwealth, for that matter, the argument in favour of specialized tribunals did not weigh out in the end. And of course, law and equity is combined. So it seems to me that even though we do have a court at the moment which has a competence of specialization in the area of taxation and industrial property matters, there is still a good argument as to why should a litigant who lives in Digby, Nova Scotia or Toronto have to go to Federal Court with his tax matter, or be subject to being taken to the Federal Court with his tax matter or his industrial property matter. Why can he not litigate that in his own provincial court, a court which he has heard of at least, and in which his legal advisers are likely to be competent.

• 1125

On the other hand, I suppose that the argument for going away with the taxation and industrial property jurisdiction in the established competence of the Exchequer Court probably in the final analysis may not weigh out. But I think it is important to realize that simply because we have this historical fact in Canada today it is not an argument for extending the jurisdiction of the court. Just because we have reached this stage now I do not think that necessarily adds any weight to the argument for extending the jurisdiction of the Federal Court. And it seems to me that at least in two areas where the Exchequer Court does have jurisdiction at the moment there is no claim even to expertise. The two areas that I would single out are actions against the federal Crown, which is within the exclusive jurisdiction of the Exchequer Court today and which would be within the exclusive jurisdiction of the new Federal Court, and the admiralty jurisdiction of the Federal Court and of the Exchequer Court, which is a concurrent jurisdiction. With regard to actions against the Crown, it seems to me to be rather meaningless to talk about this being an area of specialization. In the final analysis what we are talking about here is common or garden torts and contract actions where we have a particular defendant involved. And that particular defendant is the federal government. Now there may be an argument made that when the federal government is sued, it should be sued in its own courts. I do not quite appreciate that argument. It seems to me if we are looking for, and I hope we are looking for, an impartial tribunal, I do not think that the government should say that we should only be sued in our own court and not

[*Interprétation*]

pourquoi un plaideur vivant à Digby en Nouvelle-Écosse ou à Toronto devrait s'adresser à une Cour fédérale pour ses questions d'impôt ou de propriété industrielle, et non pas à son propre tribunal provincial.

D'autre part, je suppose que retirer la compétence de la Cour de l'Échiquier en ce qui concerne les impôts et la propriété industrielle ne pourrait probablement pas être justifié non plus; mais il me semble important de souligner qu'une raison historique n'est pas suffisante pour étendre la compétence de la Cour fédérale. Les deux domaines que je voudrais indiquer sont ceux où les actions sont intentées contre la Couronne et qui relèvent de l'autorité exclusive de la Cour de l'Échiquier aujourd'hui et qui relèveraient de la compétence de la nouvelle Cour fédérale ainsi que l'autorité d'amirauté de la Cour fédérale, et de la Cour de l'Échiquier qui constitue une compétence commune. En ce qui concerne les actions intentées contre la Couronne, il ne me semble pas qu'il s'agit d'un domaine de spécialisation. En dernière analyse, nous voulons parler ici des délits de droit commun et des actions en matière contractuelle où un défendeur est en cause, à savoir, le gouvernement fédéral. D'autre part, on pourrait dire que lorsqu'on intente une poursuite au gouvernement fédéral, elle devrait avoir lieu devant ses propres tribunaux. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec cet argument. Je pense que si nous voulons avoir un tribunal impartial, je ne vois pas pourquoi le gouvernement devrait être poursuivi devant son propre tribunal et non pas devant les tribunaux provinciaux de droit commun, mais j'en reviens à la question des actions intentées contre la Couronne car il me semble qu'à ce point de vue, la Loi sur la Cour de l'Échiquier est déficiente et la nouvelle Loi de la Cour fédérale ne semble pas remédier à cette situation.

[*Text*]

in those common or garden provincial courts. But I will come back to the question of actions against the federal Crown because it seems to me that this is an area which was grossly defective under the Exchequer Court Act and which is not improved under the new Federal Court Act.

The second one which I mentioned with regard to the question of expertise is admiralty jurisdiction. It seems to me that here at best a poor argument could be made out for any expertise on behalf of the exchequer Court, mainly because many, if not most of the cases which are heard by the Exchequer Court in its admiralty jurisdiction, are heard by judges who are in fact members of provincial courts and who sit as deputy judges in admiralty in the various centres across the country as judges of the Exchequer Court.

So, on the one hand one could say tht the Exchequer Court has a certain expertise. On the other hand one could say that the provincial courts could have that same expertise since they supplied the manpower to sit on those particular types of cases.

Looking at the news areas into which the Federal Court Bill would take us with regard to jurisdiction of the court, who is to be the grateful beneficiary of the investiture of the new Federal Court with concurrent jurisdiction over negotiable instruments? Is it finance companies or is it to be debtors who are going to thank the federal government for having given them another forum to which to take their disputes? Or will it be either one of them who first finds himself involved in a battle, a jurisdictional battle in the court for which he will pay to litigate to find out the answer as to whether or not the court also has jurisdiction over the surrounding matters which do not have to be involved in the transaction out of which the promissory note arose, but which it may be difficult to characterize as an action on the promissory note itself. Or will it be the defendant? The defendant is sued on a promissory note in Federal Court and his answer to the plaintiff is, well I did not pay your promissory note because you and I had a contract and you breached the contract and I sought the damages and you have not paid me those damages, and I think that it is really a matter of sort of one balancing out the other. And he says, I would like to counterclaim. Well can he assert in the Federal Court a counterclaim based upon a breach of contract when his action is not on a promissory note? We get there into a subject to which I will return in a moment and that is the question of whether

[*Interpretation*]

La deuxième question dont je parlais c'était celle de la spécialisation de la compétence d'amirauté. Je crois qu'on ne peut pas prétendre que la Cour de l'Échiquier était particulièrement experte en cette matière surtout parce que la plupart des causes entendues par la Cour de l'Échiquier dans sa compétence d'amirauté l'étaient par des juges, qui en fait sont membres des tribunaux provinciaux et siègent à titre de juges adjoints pour les questions d'amirauté dans les divers centres du pays et font fonction de juges de la Cour de l'Échiquier.

Ainsi, on pourrait dire que la Cour de l'Échiquier possède une certaine compétence, et est jusqu'à un certain point, experte. D'autre part, on pourrait affirmer que les tribunaux provinciaux possèdent cette même spécialisation, puisqu'ils fournissent les juges qui siègent lors de ces causes particulières.

Pour examiner les domaines nouveaux que nous laisse entrevoir le bill sur la Cour fédérale au point de vue de la compétence de la Cour, qui sera en définitive le bénéficiaire de cette nouvelle Cour fédérale à compétence commune? Est-ce que ce sera les sociétés de finance ou les débiteurs qui remercieront le gouvernement fédéral de leur avoir fourni un autre endroit pour présenter leurs différends. Ou bien l'un des deux qui se trouvera en premier dans un conflit de compétence au tribunal et qui paiera pour savoir si oui ou non le tribunal a la compétence voulue pour s'occuper des questions connexes qui ne sont pas nécessairement en cause dans la transaction qui a abouti à l'établissement du billet à ordre et qui serait difficilement sujette à être considérée comme action intentée au titre du billet à ordre lui-même ou le défendeur en sera-t-il le bénéficiaire? Supposons que le défendeur soit poursuivi au sujet d'un billet à ordre devant un tribunal fédéral, et qu'il donne pour réponse au plaignant: «je n'ai pas payé votre billet à ordre parce que vous et moi nous avions passé un contrat et que vous avez rompu ce contrat et j'ai demandé des dommages-intérêts que vous n'avez pas payés», et je crois qu'il s'agit ici d'établir une sorte d'équilibre entre les deux, car il dit qu'il aimerait présenter une demande reconventionnelle, mais, peut-il soutenir devant une Cour fédérale une demande reconventionnelle fondée sur une inexécution des clauses d'un contrat tandis que son action n'est pas

[*Texte*]

or not the Act at present purports to give to the federal Court what you might call the ancilary jurisdiction to deal with the total transaction. And secondly, where the federal government has constitutional power to grant to the Federal Court jurisdiction over matters between subjects and subjects when they arise under provincial law.

Mr. Hogarth: It might be worse if he were claiming set-off as opposed to counterclaim.

Professor Watson: I think that might be easier because the technical distinction between set-off and counterclaim—set-of is technically a defence and is so treated by the courts, and I should imagine you could make the argument that he is entitled to rely upon the defence because it actually cancels out the debt. With counterclaim of course we are talking about a cross action and then you do get into jurisdictional problems.

With regard to the review of administrative tribunals, as I point out in my brief, it is not the area in which I claim no expertise at all. I realize that there have been some difficulties in the past with regard to review of federal administrative tribunals by provincial courts.

• 1130

I simply raise this question: Is the only answer to give this jurisdiction to a federal court? In other words, would it not be possible to draft, if there are problems—and I gather there are problems with regard to, for instance, the location of an action against a federal tribunal the problem of the plaintiff moving from one province to another suing a federal administrative tribunal in the different provinces—can we not resolve that problem with legislation directed toward regularizing the review of the federal administrative tribunals by the provincial government?

I would like to move on now to the second point and this is the problem which concerns me most, the exclusive jurisdiction enjoyed at present by the Exchequer Court and which will be continued by the Federal Court Act with regard to actions against the federal Crown.

[*Interprétation*]

fondée sur un billet à ordre? Nous entrons ici dans un sujet que j'aborderais à nouveau dans un instant et qui est la question de savoir si oui ou non la loi actuelle a pour objectif de fournir à la Cour fédérale ce que vous pourriez appeler une compétence accessoire afin de traiter de la transaction dans son ensemble. En deuxième lieu, où trouve-t-on ce pouvoir constitutionnel du gouvernement fédéral d'attribuer à l'autorité de la Cour fédérale les questions de litige entre les sujets lorsque ces dernières sont soulevées dans le cadre du droit provincial?

M. Hogarth: La situation serait encore plus mauvaise si la personne en cause, au lieu de présenter une demande reconventionnelle, demandait une compensation.

M. Watson: Je crois qu'au contraire ce serait plus facile, car la distinction technique entre la demande de compensation et la demande de reconvention est la suivante: la compensation est techniquement une défense et elle est traitée de cette façon par les tribunaux et je suppose que la personne peut se prévaloir de la défense puisqu'il s'agit en fait d'annuler une dette. Dans le cas de la demande de reconvention, naturellement, nous parlons d'une action reconventionnelle ce qui entraîne des problèmes de compétence.

Comme je l'ai indiqué dans mon mémoire, la question de la révision des tribunaux administratifs n'est pas de mon domaine. Je me rends compte que par le passé on a rencontré certaines difficultés lorsque les tribunaux provinciaux ont étudié de nouveau les fonctions administratives des tribunaux fédéraux.

Voici ma question: la seule réponse serait-elle de confier cette compétence aux tribunaux fédéraux? Bref, ne serait-il pas possible si des difficultés surviennent—et je crois comprendre que des problèmes surgissent lors d'une poursuite intentée à l'endroit d'un tribunal fédéral, problèmes qui ont trait au déplacement d'un plaignant d'une province à l'autre et aux poursuites intentées à un tribunal fédéral dans les diverses provinces—de résoudre ces problèmes au moyen d'une législation qui normaliserait l'étude des tribunaux administratifs fédéraux par les gouvernements provinciaux?

Passons à la deuxième question qui me préoccupe particulièrement. Il s'agit du problème de l'actuelle compétence exclusive de la Cour de l'Échiquier que maintiendra la Loi sur la Cour fédérale concernant toute action intentée contre la Couronne.

[*Text*]

The exclusive jurisdiction rests in the federal court. The problem which arises is that in a number of instances when someone wishes to sue the federal government, they are not interested simply in suing the federal government, they may be interested with any tort or contract action in which they may wish to have multiple defendants in the case. I list in my brief on page 7 a number of instances in which a plaintiff may wish to sue the federal government and someone else.

Both the Exchequer Court Act and the Federal Court Bill provide that the federal court will have jurisdiction over federal servants. Where it is a situation of vicarious liability both the servant and the Crown may be sued in the federal court. That situation is taken care of presumably because the government has constitutional powers to enact such a provision.

The problem arises in a situation where the co-defendant is someone other than a federal servant. For instance, and these are some of the examples, at least two of these are not hypothetical, they are actual cases that arose under the present Exchequer Court Act and in which the plaintiff was unable to effectively litigate his case because the Exchequer Court lacked jurisdiction.

The plaintiff falls and is injured on federal government property which has recently been cleaned by an independent contractor. The plaintiff must, to be safe, sue both the Crown and the independent contractor.

A plaintiff driver is injured in a three-car collision, one being a federal vehicle and the other driven by a private citizen. Obviously the plaintiff must in such circumstances sue the owners and drivers of both vehicles because it is likely that each contributed to the accident.

The plaintiff enters into a three-party contract with the Crown and a private individual or a corporation. The contract is breached and the plaintiff wishes to sue both contracting parties.

The plaintiff falls on a sidewalk outside a building owned and occupied by the federal government. There is some doubt as to whether the area on which he fell is municipal or federal property. The obvious procedure is to sue both the Crown and the municipality.

The federal government charters from a private corporation an aircraft to carry pri-

[*Interpretation*]

L'entière compétence appartient au tribunal fédéral. Le problème est que dans nombre de cas, lorsqu'une personne désire poursuivre le gouvernement fédéral, elle ne veut pas simplement intenter une poursuite contre le gouvernement fédéral, mais elle peut désirer, comme dans le cas de toute action en dommage ou en vertu d'un contrat, avoir recours à de nombreux défendants dans cette cause. J'indique, à la page 7 de mon mémoire, nombre d'occasions où un plaignant peut avoir l'intention de poursuivre le gouvernement fédéral et une autre personne.

La Loi sur la Cour de l'Échiquier et le projet de loi sur la Cour fédérale prévoient que le tribunal fédéral a compétence en ce qui concerne les employés de la Fonction publique. Dans le cas d'une délégation de responsabilité, l'employé et la Couronne peuvent faire l'objet de poursuite devant un tribunal fédéral. Cette situation est prévue probablement parce que le gouvernement possède l'autorité constitutionnelle de faire appliquer ces dispositions.

Le problème se pose lorsque le défendeur n'est pas employé de la Couronne. Je vais vous citer quelques exemples, et deux d'entre eux sont véridiques et se sont produits en vertu de la Loi actuelle de la Cour de l'Échiquier; le plaignant n'a pu compléter les démarches, car la Cour de l'Échiquier n'avait pas la compétence nécessaire.

Le plaignant tombe et se blesse sur une propriété du gouvernement fédéral qui a été nettoyée récemment par un entrepreneur particulier. Il doit poursuivre à la fois la Couronne et l'entrepreneur indépendant. Un plaignant est blessé dans une collision entre trois voitures, dont l'une est conduite par un fonctionnaire fédéral et l'autre par un particulier. Il est évident que le plaignant doit, dans les circonstances, poursuivre les propriétaires et les conducteurs des deux véhicules parce qu'il est probable que tous deux ont contribué à l'accident.

Le plaignant signe un contrat tripartite avec la Couronne et un particulier ou une société. Il y a bris de contrat et le plaignant désire poursuivre les deux parties qui ont signé le contrat.

Le plaignant fait une chute sur un trottoir situé près d'un édifice appartenant au gouvernement fédéral et occupé par lui. On ne sait au juste si le lieu de l'accident est propriété municipale ou fédérale. Il est évident qu'il faut poursuivre et la Couronne et la municipalité.

Le gouvernement fédéral affrète un avion appartenant à une société privée et l'affecte

[*Texte*]

vate citizens. During the flight the plane crashes and kills all aboard. The next of kin in their action may wish to join not only the Crown but the corporation that leased the airplane and perhaps the manufacturer of the airplane.

A plaintiff suffers injuries while undergoing surgery in a veterans' hospital owned and operated by the Crown. Any action he might wish to bring would be against not only the Crown, but the operating surgeon and perhaps the anesthetist and the rest of operating staff. The surgeon and the anesthetist will almost certainly be independent contractors. They will not be servants of the Crown and will not be subject to suit in the federal court.

The situation that the plaintiff is left with in this type of situation is, if he wishes to completely mitigate his claim, he has to sue certain of the non-Crown defendants in the provincial court and the Crown in the federal court. We are back to the same situation of a multiplicity of actions which existed under the system where we have a division between law and equity.

Mr. Woolliams: Just pause there for a moment. Have you given any thought to what would happen if the two different jurisdictions came out with a different judgment?

• 1135

Professor Watson: That is the biggest problem with a multiplicty of actions. What happens is you go into the provincial court to sue the private driver of the automobile and he says it was the guy from the federal government who did it. Of course he is not in court; he is not on trial in the provincial court proceedings; he does not bother to say anything so eventually there is judgment for the defendant on the grounds that it was not his fault. Then you go to the federal court and institute an action there against the federal government and the servant and they say it was the private individual, who was also involved in the accident, who caused it. Because we do not have the same parties involved, the concept of *res judicata* does not apply in that situation; the federal court is not bound by the provincial government's determination in that matter because there are different parties involved. That is always the problem where we have a multiplicity of actions.

There are problems here with regard to third-party procedures also. One of the purposes of third-party procedures was to avoid a multiplicity of action inconsistent

[*Interprétation*]

au transport de particuliers. Au cours du vol, l'avion s'écrase, entraînant la mort de tous les passagers. Les parents peuvent vouloir poursuivre non seulement la Couronne, mais la société qui a donné l'avion en location et peut-être le fabricant de l'avion.

Un plaignant subit des dommages au cours d'une opération pratiquée dans un hôpital des anciens combattants appartenant à la Couronne et administré par elle. Toute poursuite intentée par lui le serait contre non seulement la Couronne, mais aussi le chirurgien qui a pratiqué l'opération, l'anesthésiste et le reste du personnel médical. Le chirurgien et l'anesthésiste, dans les circonstances, agiraient à titre de particuliers. Ils ne sont pas des employés de la Couronne et on ne pourrait pas les poursuivre à la Cour fédérale ou dans un tribunal fédéral.

Pour poursuivre les défendeurs, il faut que le demandeur intente des poursuites au niveau fédéral et au niveau provincial. Il y a donc une multiplicité de procédures qui existait déjà dans un système qui établit une distinction entre le droit et l'équité.

M. Woolliams: Arrêtez-vous un moment. Avez-vous pensé à ce qui se produira si les deux tribunaux en arrivent à une décision différente?

M. Watson: C'est le plus grand problème dans le cas de la multiplicité de procédures. Qu'est-ce qui se passe si vous allez devant un tribunal provincial et que la personne dit: «C'est le gouvernement fédéral qui est en cause». Ce dernier n'est pas en cour; il n'est pas poursuivi dans le cadre de la compétence provinciale; il ne se donne pas la peine de dire quoi que ce soit de sorte qu'un jour, le jugement est rendu en faveur du défendeur, en vertu du critère de non-responsabilité. Vous vous présentez devant un tribunal fédéral afin d'y intenter des poursuites contre le gouvernement fédéral et le fonctionnaire qui disent que c'est le particulier qui est cause de l'accident, car ce ne sont pas les mêmes parties qui sont mises en cause. La notion de *res judicata* ne s'applique pas dans ce cas; la cour fédérale n'est pas liée par le jugement d'un gouvernement provincial en cette matière puisque les parties mises en cause ne sont pas les mêmes. Le problème se répète chaque fois qu'il y a multiplicité de procédures.

Des difficultés surgissent en ce qui a trait aux poursuites intentées à des tierces parties. L'un des buts de la procédure par une tierce partie est d'éviter les procédures multiples

[*Text*]

with determinations and a problem arises here—and this is reversed in this situation—the Exchequer Court and the federal court are given concurrent not exclusive jurisdiction over actions by the Crown. The Crown sues (a), let us say, on a contract and (a) says: "Yes, I think I am probably liable, but (b) has agreed to hold me harmless. I have a contract of indemnity with (b). I would like to join (b) as a third party in the proceedings." Query: whether (b) is entitled—an argument could be made as there is no provision in the Act that could take care of.

We get back to the problem of whether or not the federal government has constitutional power to invest a federal court with jurisdiction as between subject and subject when the dispute between them is one that is governed by provincial law. If one looks at the provisions.

Let us refer to the Bill here for a moment. If one looks at the provisions with regards to the questions I am raising about third-party proceedings, counter claims and joint defendants, it seems to me that the drafter of the Bill did not intend to cover those situations. In other words, he has not purported to give the federal court jurisdiction over these matters.

Then the second question arises...

Mr. Woolliams: Where are you referring?

Professor Watson: ... one upon which I do not personally have a great deal of expertise, and that is the constitutional question. I am duly informed by people who claim to be learned in that matter that there is real doubt as to the constitutional power of the federal government, but I do not think they purported to put that constitutional question on the line in this Bill at the moment.

Mr. Hogarth: Words in Clause 3 are right out of the British North America Act, I think. The Statute gives the federal government the power to create a court for the better administration of the laws of Canada. I think the constitutional power to create the court is definitely there.

Professor Watson: Oh, I was not suggesting that the court itself lacks a constitutional underpinning. I am getting to the very specific question: could the federal government grant to the federal courts power to adjudicate on an automobile accident that has occurred between two private individuals on Bay Street in Toronto?

Mr. Woolliams: No.

[*Interpretation*]

qui ne sont pas en conformité des jugements. Dans ce cas-ci, la Cour de l'Échiquier et le tribunal fédéral n'ont pas une autorité exclusive, mais conjointe en matière de poursuites par la Couronne.

Si la Couronne poursuit M. A dans le cadre d'un contrat et que M. A dit: «Je crois que je puis être tenu responsable, mais M. B a convenu de ma responsabilité. J'ai un contrat de dédommagement avec M. B. Je voudrais me joindre à M. B. à titre de tierce partie à la poursuite.» Question: M. B. en a-t-il le droit? Il y a matière à discussion, car aucune disposition de la loi ne prévoit un tel cas.

Nous revenons à la question, savoir si oui ou non le gouvernement fédéral possède l'autorité constitutionnel de conférer à un tribunal fédéral a compétence entre sujet et sujet, lorsque le litige qui les oppose est du domaine de la loi provinciale.

Reportons-nous au bill. Si nous étudions les dispositions relatives aux questions que j'ai soulevées en ce qui a trait aux poursuites par des tierces parties, aux reconventions et aux défendeurs conjoints, il me semble que le législateur n'a pas voulu prévoir ces situations. Bref, il n'a pas eu l'intention de donner au tribunal fédéral la compétence voulue en cette matière.

La deuxième question se pose...

M. Woolliams: De quoi s'agit-il?

M. Watson: ...une question qui n'est pas de mon ressort, la question constitutionnelle. Des personnes qui s'y connaissent m'ont dit que l'autorité constitutionnelle du gouvernement fédéral est sérieusement mise en doute, mais je ne crois pas qu'on ait voulu insérer la question constitutionnelle dans ce projet de loi à l'heure actuelle.

M. Hogarth: Les termes de l'article 3 sont tirés de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, je crois. La loi confère au gouvernement fédéral l'autorité d'instituer un tribunal pour la bonne administration des lois au Canada. Je crois donc que l'autorité d'instituer un tribunal y est clairement définie.

M. Watson: Je ne voulais pas dire que l'existence même du tribunal va à l'encontre de la Constitution. Voici ma question: le gouvernement fédéral peut-il donner aux tribunaux fédéraux des pouvoirs pour trancher un litige entre deux particuliers victimes d'un accident de voitures sur la rue Bay à Toronto?

M. Woolliams: Non.

[*Texte*]

Mr. Brewin: Could I ask a question? Is there any specific thing in the Bill, other than the general words of Clause 3 that purports to grant such a power?

Professor Watson: I do not believe there is. If one looks at Clause 17 (2), for instance, it says:

> (2) Without restricting the generality of subsection (1), the Trial Division has exclusive original jurisdiction...in all cases in which the land, goods or money of any person are in the possession of the Crown or in which the claim arises out of a contract entered into by or on behalf of the Crown...

If I make my hypothetical evidence it is a three-party contract, two private individuals and the federal government. When a plaintiff wishes to sue the federal government and the other private individual who is a contracting party, are those words sufficient to grant to the court jurisdiction over the whole cause?

• 1140

Mr. Woolliams: Like the Pan-Arctic company, which is an agreement between private enterprise and private enterprise and the Crown.

Professor Watson: Yes.

Mr. Woolliams: You have put your finger right on the worst problem.

Professor Watson: I think, Mr. Brewin, if one goes through the other sections, you do get general words like "all cases", "all matters". One could argue that the government is purporting here to invest the court with jurisdiction over all aspects of the dispute, the nucleus of which is an action on a promissory note.

Mr. Brewin: Then you would directly raise a constitutional issue because such general words cannot enlarge the jurisdiction of Parliament beyond what it already possesses. In other words, we cannot confer powers other than those permitted by the British North America Act. Even the generality of the words would have to be limited if there is a constitutional limitation.

Professor Watson: There are two other points I wished to make. I suppose one would have to say that the first is a nice procedural

[*Interprétation*]

M. Brewin: Puis-je poser une question? Y a-t-il une disposition particulière dans le projet de loi, à part les termes généraux de l'article 3, dont l'objet est de conférer de tels pouvoirs?

M. Watson: Je ne le crois pas. Si nous nous reportons à l'article 17 (2), nous lisons ce qui suit:

> (2) Sans restreindre la portée générale du paragraphe (1), la Division de première instance, sauf disposition contraire, a compétence exclusive en première instance dans tous les cas où la propriété, les effets ou l'argent d'une personne sont en possession de la Couronne, dans tous les cas où la demande découle ou est née d'un contrat passé par la Couronne ou pour son compte et dans tous les cas où une demande peut être faite contre la Couronne pour atteinte défavorable.

Si je reviens à mon hypothèse, il s'agit d'un contrat tripartite: deux particuliers et le gouvernement fédéral. Lorsqu'un plaignant désire poursuivre le gouvernement fédéral et l'autre particulier, qui est partie au contrat, ces termes suffisent-ils à donner au tribunal compétence dans toute l'affaire?

M. Woolliams: Comme la société Pan-Arctic qui existe en vertu d'un accord entre une entreprise privée et une entreprise privée et la Couronne.

M. Watson: Oui.

M. Woolliams: Vous touchez la question la plus épineuse.

M. Watson: Je crois, monsieur Brewin, que si l'on lit les autres articles, on y trouve des termes généraux comme «toutes causes», «toutes questions». On pourrait affirmer que l'intention du gouvernement est de conférer au tribunal l'autorité sur tous les aspects du litige dont la base constitue une poursuite aux termes d'un billet à ordre.

M. Brewin: De telles expressions générales peuvent-elles causer des problèmes constitutionnels en élargissant la compétence au-delà des pouvoirs que possède le gouvernement? Bref, nous ne pouvons conférer d'autorité autre que celle permise en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Même la portée générale des termes devrait être restreinte s'il existait une restriction d'ordre constitutionnel.

M. Watson: Les deux autres points que j'aimerais soulever sont les suivants. Je suppose qu'il faudrait admettre que la première ques-

[*Text*]

point, but I think it is one of some moment. Clause 27 of the Bill, with regard to the jurisdiction of the Court of Appeal, says:

> 27. (1) An appeal lies to the Federal Court of Appeal from any
>
> (a) final judgment,
>
> (b) judgment on a question of law determined before trial, or
>
> (c) interlocutory judgment,...

The matter that concerns me here is the right of appeal to the Court of Appeal on interlocutory judgments.

Most procedural systems limit the right of appeal from interlocutory orders. They do so not for the purpose of cutting down the work of the courts of appeal, as some people suppose, but because great abuses can come about if there is an automatic right of appeal. For instance, the plaintiff is asked a question on his Examination of Discovery by the defendant and the plaintiff's lawyer says you do not have to answer that question. So they then retire before a judge or a master, depending on the jurisdiction, and then the judge rules that the question does not have to be answered, that it is quite an improper question. At this stage the defendant, who is not the least bit interested in getting to trial—one of the features of most lawsuits is that only one person is usually interested in going to trial and that is the plaintiff—says, "We will take that matter off to the Court of Appeal and have it determined". He may do so, even though he is not the least bit interested in an answer to the question, simply because it will take another three or four months for the Court of Appeal to hear it and it will cost the plaintiff perhaps as much as $500 or $1,000 to brief counsel to go to the Court of Appeal. I suggest the situation will be exacerbated under the federal court because presumably the Federal Court of Appeal will not be as accessible in Vancouver to litigants who are litigating there as would the British Columbia Court of Appeal. So consequently there is the problem of harassment and delay which can result from an automatic right of appeal from interlocutory judgments and I suggest that it is ill advised for this proposed act to provide an automatic right of appeal in such situations.

I would suggest that some such provision as the one that exists in Ontario, where to appeal to the Court of Appeal one has to get leave from a judge other than the judge who heard the original question, would be a preferable type to include in the proposed Act. I would make one exception. I think there is

[*Interpretation*]

tion est une question de procédure, mais je crois qu'elle est importante. L'article 27 du projet de loi dit, en ce qui a trait à la compétence de la Cour d'Appel:

> 27. (1) Il peut être interjeté appel, devant la Cour d'appel fédérale,
>
> a) d'un jugement final,
>
> b) d'un jugement sur une question de droit rendu avant l'instruction, ou
>
> c) d'un jugement interlocutoire,...

Ce qui me préoccupe ici, c'est le droit d'appel dans le cas d'un jugement interlocutoire.

La plupart des systèmes de procédure limitent le droit d'appel dans le cas d'un jugement interlocutoire, non pas afin de réduire la tâche des cours d'appel comme certains croient, mais en raison des abus nombreux que peut susciter un droit d'appel automatique. Ainsi le défendeur pose une question au plaignant au cours du procès préliminaire et l'avocat du plaignant déclare qu'il n'est pas tenu de répondre à cette question. Ils se présentent donc devant un juge ou autre presonne compétente, selon le cas, et le juge décide qu'on n'a pas à répondre à cette question et que la question n'est pas pertinente. A ce stade, le plaignant, qui ne désire nullement aller devant le tribunal,—c'est là une caractéristique de la plupart des poursuites, c'est-à-dire que une seule personne désire poursuivre en cour, le plaignant,—déclare: «Nous porterons la cause à la Cour d'appel». Il peut agir ainsi même s'il ne désire pas vraiment recevoir une réponse, seulement parce qu'il s'écoulera de trois à quatre mois avant que la Cour d'appel n'entende la cause, et il en coûtera au plaignant de $500 à $1,000 de frais d'avocat pour se présenter en Cour d'appel. Je dis que la situation s'envenimera s'il s'agit d'un tribunal fédéral car il y a tout lieu de croire qu'il est plus difficile d'être entendu à la Cour d'appel fédérale qu'à celle de la Colombie-Britannique, pour deux particuliers qui habitent cette province. En conséquence, il existe un problème de complications et de retards dans le cas d'un droit d'appel automatique à la suite de jugements interlocutoires, et je soumets qu'il est malvenu que ce projet de loi prévoit un droit d'appel automatique dans de telles situations.

Je crois que certaines dispositions semblables à celles qui existent présentement en Ontario, à savoir que lorsqu'on veut aller en appel, il faut obtenir la permission d'un juge autre que le juge qui a tranché la question la première fois. Il me semble qu'on devait inscrire ce cas dans la présente Loi. Cependant

[*Texte*]

one type of situation in which there should be an automatic right of appeal and that is from interlocutory injunctions. It seems to me this is a special situation. What happens in most cases is that the question of the availability of the interlocutory injunction is the end of the matter if the plaintiff gets the injunction. In other words, interlocutory injunction is meant to be one pending trial but I think in most situations usually the injunction is effective to determine the dispute between the parties and for all intents and purposes in that type of situation the interlocutory injunction is in fact, if not in law, a final determination of the matter between the parties and consequently it probably would be advisable to provide for an automatic right of appeal in such situations.

The last point that I have which concerns me is the provision in the rules, in Clause 46 which is one that exists admittedly under the Exchequer Court Act, to repose the sole rule-making power in the judges of the court. Clause 46 (1) provides:

> The judges of the Court may, from time to time, make general rules and orders not inconsistent with this or any other Act of the Parliament of Canada,

• 1145

for regulating the procedure of the courts. Recently the Canadian Bar Association passed a resolution calling for, among other things, a much more broadly-based Rules Committee in Ontario. In that province the Rules Committee is already more broadly based than mere judges. It does include a few members of the practising bar. The Ontario experience of late is that rule-making procedures are a matter of great concern to the legal profession. The lawyers are dissatisfied with the traditional procedures for rule formulation and they are tired of narrowly-based judge-dominated rules committees which have at least in Ontario promulgated rules of court without warning to or consultation with the profession or with the public at large. It suggests that the rule-making body of the new federal court should be a broadly-based one. It should be one that encourages wide participation and comment on its work. And rule-making should not be considered to be the exclusive concern and prerogative of the court itself. I think that the court rules are important matters. They are important matters to a wide segment of the population beyond the judiciary. For instance, it is the lawyers that have to work with the rules each day, and through working with the rules they learn of their effectiveness as well as their defects. They are persons who have

[*Interprétation*]

j'en ferais une exception. Il y a un genre de situation où il devrait y avoir un droit d'appel automatique. Il s'agit du cas d'une injonction interlocutoire qui constitue une situation particulière. Dans la plupart des cas, la question de savoir si une injonction interlocutoire est acceptable met un terme à l'affaire si le plaignant reçoit le droit à l'injonction. Autrement dit l'injonction interlocutoire est un genre de jugement final entre des parties sinon en droit, du moins en fait. A ce moment-là, il faudrait qu'on puisse avoir automatiquement le droit d'appel.

Le dernier point qui me préoccupe, c'est la disposition qui existe dans les règlements de l'article 46 en vertu de la Loi sur la Cour de l'Échiquier et qui fait reposer toute l'autorité sur les juges de la Cour:

> 46. (1) Les juges de la Cour peuvent, quand il y a lieu, établir des règles et ordonnances générales qui ne sont pas incompatibles ni avec la présente loi ni avec aucune autre loi du Parlement du Canada,

pour réglementer la procédure des tribunaux.

Récemment, l'Association du Barreau canadien a adopté la résolution d'élargir la compétence du Comité des règles établi en Ontario. Dans cette province, ce Comité ne comprend pas que des juges. Il compte quelques membres du Barreau. L'expérience de l'Ontario c'est que l'établissement des règles de procédure préoccupent grandement la profession juridique. Les avocats ne veulent pas de règles établies par des juges en particulier sans consultation des hommes de loi ni du public en général, et ils veulent que les règlements de la nouvelle Cour fédérale soient établis par un organisme plus important. Il ne faut pas que l'établissement des règlements ne soit que la prérogative des juges de la Cour. Les règles de procédure de la Cour sont très importantes, et elles affecteront un vaste secteur de la population, et non seulement les membres de la profession juridique. Les avocats sont habitués à connaître les règles et verront leur efficacité et leurs défauts et les connaîtront en détail. Ils peuvent donc aider à établir les règles nécessaires et préconiser les modifications à apporter. Il faudrait que le Comité des règles tienne compte de ce qui s'est fait à la Cour fédérale des États-Unis, où on a recours à un Comité consultatif qui établit les règles de procédure ci-

[*Text*]

something to contribute with regard to what type of rules are necessary and what changes may be necessary in those rules. I think an excellent starting point as a precedent for the Rules Committee of this federal court, if we are going to have one, is the experience of the federal court in the United States. In the United States the primary responsibility for the formulation of the rules rests with an Advisory Committee on the Federal Rules of Civil Procedures. It is a broadly-based committee of judges, lawyers and law professors drawn from all corners of the United States.

I think two things are important with regard to that, first of all the geographic areas from which these people were drawn in the United States, and also the fact that it was much more broadly based than merely judges. That committee has established a universally acclaimed reputation for its work and the way in which it conducts it. It keeps the public fully informed of all questions that are before it, it welcomes representations from the profession and from the public with regard to proposed rules, it publishes well in advance of promulgation copies of the proposed or draft proposals for rules and specifically requests comments from anybody, and then finally moves to a stage of enacting those rules, which is in fact the function of the Supreme Court of the United States itself. I think the court rules are also important to the public generally. The public are the litigants in the courts, it is they who ultimately are affected by the procedures, it is they who pay for the litigation, and it is the expense of the litigation that is so often increased by the procedures which we decide that we will use. I think it is time that we recognized, as have the English at various times—for example, during the period of judicial reforms in the nineteenth century and recently with the Evershed Committee in the nineteen-fifties—that the public can have a role to play with regard to the formulation of judicial procedures.

With regard to one particular matter, I would argue that the Anglo-Canadian scene makes it imperative for the public to be involved in rule-making bodies. The Exchequer Court and the New federal court, if one looks at Clause 46 (1) (g), like most rules committees, is given power to determine and fix the tariffs of costs. Now although these tariffs of costs that they will promulgate are directly concerned with the party and party costs which one litigant will have to pay the other at the outcome of litigation, these tariffs of costs invariably have the effect of working

[*Interpretation*]

vile. Il s'agit d'un Comité composé de juges, d'avocats et de professeurs de droit venant de toutes les régions des États-Unis.

J'ai deux points à souligner à ce sujet. Il faut tenir compte de la région d'où ces personnes viennent, et du fait que le Comité ne comprend pas que des juges. Ce Comité a établi un excellent travail et s'est acquis une bonne réputation. Le Comité tient le public au courant de toutes les questions qui lui sont présentées, et il aime recevoir des observations des hommes de loi et des personnes qui sont affectées par les règles qu'il se propose d'établir, et il publie d'avance, bien avant la promulgation, les projets de règles et demande les commentaires des gens, enfin il décrète les règles, ce qui revient de droit à la Cour suprême des États-Unis. Je crois que les règles de la Cour sont importantes pour le public en général qui risque de se retrouver un jour en Cour et qui est donc affecté par les règles de procédure et qui paie pour le procès rendu plus onéreux par la complexité des procédures. Nous devons nous rendre compte, comme les Anglais à différentes époques de leur histoire et récemment avec le Comité Evershed que le public a un rôle à jouer dans l'établissement des procédures judiciaires.

En ce qui concerne une question, en particulier, je dirais que la scène anglo-canadienne rend nécessaire que le public participe à l'élaboration des règles. La Cour de l'Échiquier et la nouvelle cour fédérale, si nous lisons l'article 46 (1) (g), comme tout comité de règles de procédures, sont autorisés à établir et à fixer les dépens même si les dépens établis touchent directement les frais que chacune des parties devra payer à l'autre une fois la cause entendue, ces dépens ont invariablement pour effet de s'étendre à toute la filière de l'administration de la justice et de déterminer ou

[*Texte*]

down through the system and determining or influencing the fees charged by lawyers to their clients.

It seems to me that that is the natural follow on from the system of costs. And indirectly then these influence the charges that lawyers are going to make to the clients arising out of litigious matters. So in effect, the way I would view it is that the Rules Committee has a rate regulating function here, with regard to the legal professions, and I do not think that it is very healthy for the lawyers to have a committee made up exclusively of judges and lawyers determing or influencing what their ultimate rates will be.

• 1150

So I would suggest that with regard to the rule-making body, I think that the Act should provide for a rule-making committee that is composed of judges, lawyers, and perhaps even law professors and members of the public selected on a national basis. Secondly, that the Committee should be required to give public notice of the matters it intends to consider, and to receive representations from interested persons as to proposed changes. And then thirdly, it should be required to publish well in advance of promulgation, draft proposals of the rules. I think that the Act setting up a new court system does give the federal government an opportunity to lead the way in the establishment of modern procedures for the formulation of court rules.

The rule-making process of the court also provides an excellent vehicle for popular and professional participation in the work of the court, and I believe that the above proposals would achieve this objective.

The Chairman: Thank you very much, Professor Watson, for a most lucid and eloquent presentation. Can we take as having been read Professor Watson's brief?

Some hon. Members: Agreed.

Professor Watson: Mr. Chairman:

1. The basic concept behind the bill

The purpose and effect of Bill C-192 is to establish a federal court with original and appellate jurisdiction which is broader than that enjoyed by the present federal court—the Exchequer Court of Canada. I take issue with this basic objective. Rather than establishing a federal court of increased jurisdiction it would be preferable if there were no

[*Interprétation*]

d'influencer les honoraires que les avocats réclament à leurs clients.

Il me semble qu'il s'agit d'un résultat naturel du système des dépens qui influencent indirectement les honoraires que les avocats vont demander aux clients dans les questions litigieuses. A mon avis, le Comité des règles exerce une fonction de réglementation des taux concernant les professions juridiques, et je ne crois pas qu'il soit très sain pour les avocats d'avoir un Comité constitué exclusivement de juges et d'avocats qui déterminent les taux ultimes.

En ce qui a trait à l'organisme qui établit les règles, la loi devrait prévoir un comité des règles composé de juges, d'avocats et peut-être de professeurs de droit et de membres du public choisis sur une base nationale. En deuxième lieu, on devrait exiger du Comité qu'il donne avis au public des questions qu'il veut étudier et qu'il reçoive des observations des personnes intéressées aux modifications proposées. En troisième lieu, on devrait exiger du Comité qu'il publie, assez longtemps avant la première divulgation, les règles proposées. A mon avis, la loi qui établit un nouveau système pour les tribunaux n'accorde pas au gouvernement fédéral l'occasion d'être à l'avant-garde en ce qui concerne l'établissement de procédures modernes pour la formulation des règles du tribunal.

L'établissement des règles par la Cour permet la participation du public et des gens de la profession au travail des tribunaux, et je suis d'avis que les propositions mentionnées plus haut atteindraient cet objectif.

Le président: Je vous remercie, monsieur Watson pour cette présentation éloquente et lucide. Pouvons-nous dire que nous avons lu le mémoire de M. Watson?

Des voix: D'accord.

Professeur Watson: Monsieur le Président.

1. Concept de base sur lequel repose le bill

Le bill C-192 a pour objet et pour effet d'établir une cour fédéral ayant une compétence en premier ressort et en appel qui est plus large que celle dont jouit à présent la cour fédérale—en l'espèce la Cour de l'Échiquier du Canada. Je me dois de contester le principe d'un tel objectif. Plutôt que d'établir une cour fédérale et d'élargir sa juridiction, il

[*Text*]

federal court other than the Supreme Court of Canada.

A federal trial court—whether it be the Exchequer Court or the one envisaged by Bill C-192—produces a dual court system: the provincial courts and the federal court. This is *per se* an undesirable state of affairs. A dual court system carries with it a number of disadvantages with very few, compensating, advantages.

Legal history—past and contemporary—gives us two examples, both unfortunate, of dual (or multiple) court systems. It was one of the major purposes of the English (and Commonwealth) legal reforms of the 19th Century to do away with the multiple court system: to amalgamate into one court the various courts of common law and the court of equity. The reasons for this reform are well known. The division of jurisdiction between different courts was eventually seen to serve no useful purpose. All that it did was to produce nice questions of jurisdictional competence (which were both time consuming and expensive for litigants) and to produce a multiplicity of actions in those circumstances where litigants could not have all the necessary relief in one proceedings in one court. The diflerent procedures that existed in the various courts innefficiency, and confusion for the lawyers practising before them. As is pointed out below a dual court system produces similar evils in Canada. An enlarged federal trial court merely exacerbates this situation.

It is worthwhile remembering the reasons for, the pattern of growth of, the English multiple court system. In large part the growth of the jurisdiction of the various common law courts was simply a result of a desire for increased power and jurisdiction on the part of each of the courts. n the main it was unrelated to functional considerations.

Why should there be a federal trial court at all, and why should there now be one with increased jurisdiction? Little if any explanation has been given as to the reason behind Bill C-192. However one that has come to my attention—particularly as an explanation for the increased jurisdiction—is that it is a step towards asserting the "Federal presence"

[*Interpretation*]

serait préférable qu'il n'y ait pas d'autre cour fédérale que la Cour suprême du Canada.

L'institution d'une cour fédérale en premier ressort—qu'il s'agisse de la Cour de l'Échiquier ou de celle envisagée par le bill C-192—engendre une dualité dans le système judiciaire: d'une part les cours provinciales et de l'autre la cour fédérale. Il s'agit en soi d'une situation tout à fait indésirable. Une dualité dans le système judiciaire comporte un grand nombre d'inconvénients et, en contrepartie, bien peu d'avantages.

L'histoire judiciaire—dans le passé et à l'époque contemporaine—nous fournit deux exemples, tous deux malheureux, de l'institution de deux systèmes judiciaires (ou de systèmes multiples). C'était précisément l'un des buts majeurs des réformes judicaires anglaises (et du Commonwealth) du 19e siècle que de se débarasser d'un système de juridictions multiples: il s'agissait de fusionner en un seul tribunal les divers tribunaux de common law et d'equity. Les raisons motivant cette réforme sont bien connues. Le partage de compétence entre différents tribunaux n'avait en fin de compte aucune raison d'être. Tout cela n'avait d'autre effet que de poser de savantes questions de compétence (ce qui était à la fois dilatoire et fort cher pour les plaideurs) et de provoquer une multiplicité des actions dans des circonstances où les plaideurs ne pouvaient pas obtenir le redressement nécessaire en engageant une seule procédure devant un seul et même tribunal. Les différentes procédures qui existaient devant les divers tribunaux n'étaient que source d'inefficacité et de confusion pour les avocats qui plaidaient devant eux. Comme nous le signalons ci-après, une dualité du système judiciaire produit les mêmes néfastes effets au Canada. Instituer une cour fédérale en premier ressort à compétence élargie ne fera en bref qu'exacerber cette situation.

Il est intéressant de se rappeler pour quelles raisons et selon quelles modalités s'est développé le système anglais de multiplicité des tribunaux. Pour une large part, l'élargissement de la compétence des divers tribunaux de common law n'a été que le résultat du désir manifesté par chacun d'eux de voir augmenter son pouvoir et sa compétence. Dans l'ensemble cette prolifération n'a pas obéi à des considérations d'efficacité.

Pourquoi existerait-il une cour fédérale de premier ressort, et pourquoi une telle cour en serait-elle une dont la compétence est élargie? Bien peu de motifs nous ont été donnés pour légitimer le bill C-192, si tant est qu'il y en ait. Néanmoins, l'un des motifs qui a attiré mon attention—tout particulièrement pour expliquer l'élargissement de la compétence—

[*Texte*]

throughout Canada. My reaction to this reason is that it is a political one, unsound, and one that does not have the best interests of the people of Canada at heart. It smacks of the jurisdictional battles of the King's Courts against the local courts in England and of the later battles between the multiple courts of common law. I suggest that, ike the English battles, it will do the citizens a disservice because it is they who will pay the price of the battle as well as having to pay for two court systems rather than one.

The other unfortunate example of a dual court system is a contemporary one—the U.S.A. Anyone who has any familiarity with the U.S. judicial system recognizes that its most unfortunate aspect is the duality of its court strucutre. The most difficult area of U.S. law is that relating to Federal Jurisdiction. Jurisdictional questions—time consuming, expensive and generally totally unrewarding in functional terms—plague the majority of cases in a federal court plus many in state courts. Add to this the related problems of "forum shopping"[1] and the determination of the applicable law in federal courts and one has a picture of something to be avoided at all costs. Yet that is the very direction in which Bill C-192 leads Canada. And for any reasons analagous to those leading to the establishment of a federal and thus a dual court system in the United States? The answer is no.

Essentially, two reasons necessitated the establishment of the U.S. federal trial court structure. First, the U.S. Constitution vests a considerable body of original jurisdiction in the Supreme Court or other such courts as the federal government may establish. This original jurisdiction was too large for the Supreme Court to handle so other federal courts were established. (It should be pointed

[1] Forum Shopping—is the problem or practice which can arise when a matter is justiciable in more than one court or court system. In such a situation a litigant is faced with a choice of court and, not unnaturally, he frequently chooses the court where procedures, location, remedies and style or substantive law appears most advantageous to him or—and this is the crux of the problem—most disadvantageous, inconvenient etc. for his opponent.

[*Interprétation*]

est qu'il s'agit d'une mesure en vue de mieux asseoir la «présence fédérale» dans tout le Canada. Ma réaction devant un tel motif est de dire qu'il s'agit d'un motif politique qui n'est guère fondé et qui n'est pas du tout inspiré par le souci de mieux servir la population du Canada. Cela a un arrière goût des batailles judiciaires qui ont divisé les cours du Roi et les cours locales en Angleterre et des batailles que se sont livrées plus tard les multiples tribunaux de common law. J'ajouterais que, comme cela s'est produit dans les batailles anglaises, cela ne servira en rien les citoyens parce que, en fin de compte c'est eux qui auront à payer le prix de la bataille et c'est eux qui devront faire les frais d'une dualité de systèmes judiciaires au lieu de connaître un système judiciaire unique.

Un autre exemple malheureux d'un système de double juridiction, celui-ci contemporain, nous est offert par les États-Unis. Quiconque est un peu familier avec le système judiciaire des États-Unis se doit de reconnaître qu'un de ses aspects les plus regrettables est la dualité de sa structure organique. Le domaine le plus ardu du droit des États-Unis est celui qui concerne la juridiction fédérale. Les questions de compétence—qui en fait ne sont que dilatoires, coûteuses et totalement dénuées d'utilité pratique—sont une plaie qui affecte la majorité des procès pendants devant les cours fédérales et de nombreuses cours des États. Ajoutez à cela les problèmes connexes à la «surenchère judiciaire»[1] et à la détermination de la loi applicable devant les cours fédérales et vous aurez un aspect de ce qu'on devrait éviter à tout prix. Et c'est cependant dans cette direction qu'on s'est engagé, au Canada, avec le bill C-192. Est-ce pour des raisons analogues à celles qui ont amené, aux États-Unis, l'établissement d'un système judiciaire fédéral consacrant ainsiun système de double juridiction? La réponse est non.

Essentiellement, deux raisons militaient aux États-Unis en faveur de l'institution d'un système fédéral de tribunaux de première instance. Premièrement, la constitution américaine investit la Cour suprême et tout autre tribunal que le gouvernement fédéral peut établir d'une compétence très étendue. Cette compétence en premier ressort était trop large pour que la Cour suprême puisse l'exer-

[1] La «surenchère judiciaire»—est le problème ou la pratique qui peuvent naître lorsqu'une question relève de plus d'un tribunal ou de plus d'un système judiciaire. En l'occurrence, un plaideur a le choix du tribunal et, naturellement, il choisit fréquemment le tribunal qui, par ses procédures, le lieu où il est situé, les modes de réparation, l'esprit de la loi ou le droit positif apparaît le plus avantageux pour lui—et c'est le nœud de la question—qui présente le plus d'inconvénients pour son adversaire.

[*Text*]

out that a similar consideration is, at least in part, a reason for the Australian federal court system.) Secondly, in the U.S. state court judges are appointed by the states and not by the federal government. Since it was felt that there were federal rights that should be adjudicated upon by federally appointed judges this also become the reason for the establishment of federal trial courts. Neither of these considerations are applicable to Canada. The fact that under the B.N.A. Act the federal government has alone the power to appoint the judges of the provincial superior courts makes the U.S. analogy of a federal court structure wholly inapplicable. If the Canadian federal government has any reservations misgivings as to the manner in which the provincial superior courts conduct themselves or decide cases it has only itself to blame, for it appoints the judges to those courts. If there are misgivings it also has the remedy at its disposal. That remedy is not Bill C-192 but better judicial appointments to the provincial superior courts.

One argument for any dual or multiple court system does at least, superficially, rest on functional considerations. It is the argument that different courts specializing in different types of cases will deal more competently with their work load, to the overall benefit of the populous at large. Before looking at this in the Canadian context it is well to remember that this was the supposed justification—which eventually did not prevail—for the profusion of courts in 18th and 19th Century England. There, in the final analysis, it was discovered that the competence through specialization was illusory and/or came at too high a cost—jurisdictional problems, inefficiency and overall complexity.

If there is a valid rationale for the present Exchequer Court it is that it is a tribunal that has developed specialized competence in dealing with taxation and industrial property matters. But why is it necessary to have a particular tribunal specializing in these matters? Why should a citizen living in Digby, Nova Scotia, and his lawyer have to take his tax or patents case to a court other than his

[*Interpretation*]

cer; aussi, a-t-on été conduit à établir d'autres tribunaux fédéraux. (Nous ferons remarquer qu'une considération similaire a motivé, du moins en partie, l'instauration, en Australie, d'un système fédéral de juridiction.) Deuxièmement, les juges des tribunaux des États américains sont nommés par les États et non par le gouvernement fédéral. Étant donné qu'on s'est rendu compte qu'il y avait des questions fédérales qui devaient être appréciées par des juges nommés par le gouvernement fédéral, on a été amené à créer des tribunaux fédéraux en premier ressort. Aucune de ces considérations n'est valable pour le Canada. Le fait que, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le gouvernement fédéral a seul le pouvoir de nommer les juges des cours supérieures provinciales, révèle qu'il ne saurait y avoir aucune analogie avec le système judiciaire américain. Si le gouvernement fédéral canadien a quelques réserves ou quelques inquiétudes quant à la façon dont les cours supérieures provinciales agissent ou décident des procès qui leur sont confiés, il n'a à s'en prendre qu'à lui-même car c'est lui qui nomme les juges de ces tribunaux. S'il a quelques inquiétudes, c'est lui qui peut remédier à la situation. La mesure de redressement ce n'est pas en présentant le bill C-192, mais c'est plutôt en procédant à de meilleurs nominations judiciaires pour occuper les fonctions de juge dans les cours supérieures provinciales.

Un argument qui militerait en faveur de l'instauration d'un système de double ou de multiples juridictions pourrait en fin de compte et superficiellement se fonder sur des considérations d'ordre pratique. C'est l'argument qui consiste à soutenir que différentes cours qui se spécialisent dans différents types de procès pourront conduire leurs travaux d'une façon plus efficace au bénéfice de la population tout entière. Avant d'examiner le point dans le contexte canadien, il convient de se rappeler que c'était la prétendue justification—qui finalement ne prévalut pas—pour légitimer la multiplicité des tribunaux au 18e et 19e siècles en Angleterre. En fin de compte, on découvrit que la compétence par le truchement de la spécialisation s'avérait illusoire et bien trop coûteuse: problèmes de juridictions, inefficacité et complexité par surcroît.

S'il est une raison valable, sur le plan intellectuel, pour légitimer l'existence de l'actuelle Cour de l'Échiquier, c'est qu'il s'agit d'une cour qui a acquis une compétence spécialisée en s'occupant des problèmes soulevés par l'impôt et des questions de propriété industrielle. Mais pourquoi serait-il nécessaire d'instituer un tribunal particulier pour s'occuper spécialement de ces questions? Pourquoi

[*Texte*]

provincial Supreme Court? A court with which his lawyer is certainly more familiar and one which the citizen is almost certain to have at least heard of. Surely the answer can't be that the ordinary provincial superior court would be incapable of dealing with such questions. The experience of the English courts and our own Supreme Court of Canada (a court of general jurisdiction) belie this argument. Such an argument is similar to the unsuccessful argument against combining law and equity in one court.

Perhaps the answer regarding the taxation and industrial property jurisdiction of the present federal court must be that its established competence is an historical and present fact and should not be disburbed. If this be so, *it is not an argument* for extending the jurisdiction of that specialized tribunal into areas where it has no established expertise and little likelihood of acquiring it (because the new jurisdiction is merely concurrent). (In passing, we shoud note that one of the unsatisfactory aspects of the Exchequer Court's expertise in industrial property matters is that in many areas of that subject its jurisdiction—and that of the proposed Federal Court—is not exclusive. The argument for a specialized court is weakened when parties have an option as to whether or not to resort to that court or to some other.)

The most disturbing and, I suggest, unsupportable areas of jurisdiction of the Exchequer Court and the proposed Federal Court are those outside of taxation and industrial property. The two most objectionable subject matter areas are suits against the (federal) Crown and admiralty jurisdiction.

Suits against the federal Crown, although the Exchequer Court has exclusive jurisdiction thereof (as would the proposed Federal Court) are not an "area of specialization" of either court in any meaningful sense. Invariably they are merely tort or contract actions (matters in which the provincial courts have an established expertise) against a particular defendant. The only argument for giving such

[*Interprétation*]

un citoyen habitant Digby en Nouvelle-Écosse et son avocat devraient-ils porter devant une cour autre que la Cour suprême provinciale son procès en matière d'impôt ou de brevet? Une cour avec laquelle son avocat est certainement plus familier et une cour dont précisément le citoyen est presque certain d'avoir au moins entendu parler. Assurément on ne saurait soutenir que la cour supérieure ordinaire de la province est incapable de traiter de ces questions. L'expérience des cours anglaises et de notre propre Cour suprême du Canada (Cour à compétence générale) dément une telle assertion. Un tel argument est semblable à celui qu'on a sans succès avancé lorsque l'on soutenait qu'il était impossible de fusionner la *common law* et l'*equity* en un seul et même tribunal.

Peut-être soutiendra-t-on, ce qui concerne la compétence de la Cour fédérale actuelle en matière d'impôt et de propriété industrielle que celle-ci s'est établie au cours de l'histoire et qu'elle constitue actuellement un état de fait auquel il ne faut pas toucher. S'il en est ainsi, cela n'est pas un argument pour élargir la compétence de ce tribunal spécialisé et l'étendre à des domaines où il n'a pas d'expérience consommée et où il est peu vraisemblable qu'il en acquère une (du fait que la nouvelle juridiction est purement concurrente). (En passant, on notera que l'une des critiques que l'on peut faire au sujet de l'expérience consommée de la Cour de l'Échiquier en matière de propriété industrielle est que, dans de nombreux secteurs de la matière, sa compétence—et celle de la Cour fédérale qu'on nous propose—n'est pas exclusive. L'argument en faveur d'une cour hautement spécialisée perd de sa pertinence lorsque les parties ont un choix et qu'elles peuvent s'adresser aussi bien à un tribunal qu'à un autre.

Ce qu'il y a de plus déroutant et, je dirais même de plus inacceptable, c'est la compétence que la Cour de l'Échiquier et la Cour fédérale que l'on nous propose sont dans des domaines autres que l'impôt et la propriété industrielle. Les domaines qui soulèvent le plus de critiques, sont ceux concernant les procès contre la Couronne (fédérale) et la compétence en tant que juridiction d'amirauté.

Les procès contre la Couronne fédérale, bien que la Cour de l'Échiquier ait juridiction exclusive en la matière, (comme l'aurait d'ailleurs la Cour fédérale que l'on nous propose) ne sauraient constituer, en aucune façon, un «domaine spécialisé» de l'une ou l'autre cour. Invariablement, il s'agit là d'actions nées à l'occasion d'un délit ou relatives à un contrat (matières dans lesquelles les cours provincia-

[*Text*]

cases exclusively to a "federal" court is inapplicable in Canada where, for all intents and purposes, the provincial superior courts are federal courts (since the federal government appoints the judges to them). It is the problems created by suits against the Crown *where there are multiple defendants*—a problem which exists under the present Exchequer Court Act and which Bill C-192 goes nowhere towards solving—which causes me the greatest concern about the bill and to which I shall return, below.

The Exchequer Court presently enjoys a limited, concurrent jurisdiction in admiralty. However this is not an area in which it can be said that the court has developed a particular expertise. Many of such cases heard by the Court are in fact heard by provincial superior court judges sitting as Exchequer Court admiralty judges. Bill C-192 would increase the admiralty jurisdiction of the Federal Court. To what end and for what purpose? The new jurisdiction would make cases formerly litigated in provincial courts (eg. a simple tort action arising out of a boating accident at a summer cottage) cognizable in the new Federal Court? Why? Why should a citizen of Peterborough and his lawyer now suddenly find themselves drawn into a court about which they know nothing and with which the lawyer will in all probability be unfamiliar? Will either of them appreciate this "federal presence"? In all probability they will have been the victims of "forum shopping" (their adversary will have seen some advantage for him in using the Federal Court) and a pre-trial battle over whether or not the federal court does have jurisdiction may result. To what end and for what purpose is this done? Would it not be better for all concerned to leave, or give, all admiralty jurisdiction to the provincial courts?

Who will be the grateful beneficiary of the investiture of the new Federal Court with concurrent jurisdiction over the bills and notes? Finance companies or debtors? Or will it be either one who finds himself in the Federal Court and faced with a battle as to whether or not the court has jurisdiction to

[*Interpretation*]

les ont une expérience bien établie) contre un défendeur, en l'espèce, un particulier. Le seul argument pour réserver ces procès d'une manière exclusive à une cour fédérale est inapplicable au Canada où, en tout état de cause, les cours supérieures provinciales sont des cours fédérales (puisque le gouvernement fédéral nomme leurs juges). Ce sont les problèmes créés par des instances contre la Couronne lorsqu'il y a plusieurs défendeurs—il s'agit là d'un problème qui existe sous le régime de la Loi actuelle sur la Cour de l'Échiquier et auquel le bill C-192 ne propose pas de solution—c'est, dis-je, le problème qui est le plus discutable concernant le bill, problème auquel je reviendrai plus bas.

A l'heure actuelle, la Cour de l'Échiquier jouit d'une compétence limitée et concurrente en amirauté. Néanmoins, il ne s'agit pas là d'un domaine dans lequel on peut dire que la cour a acquis une expérience particulière. Nombreux sont les procès entendus par la cour qui en fait, ont été entendus par des juges de la Cour supérieure de la province siégeant en tant que juges de la Cour de l'Échiquier (juridiction d'amirauté). Le bill C-192 élargirait la compétence en amirauté de la Cour fédérale. A quelles fins et dans quel dessein? L'instauration d'une nouvelle juridiction aurait pour conséquence que des procès qui, autrefois, se plaidaient devant les cours provinciales (par exemple, une simple action en responsabilité délictuelle à la suite d'un accident de canotage lors d'un séjour dans un chalet d'été) seraient du ressort de la nouvelle Cour fédérale. Pourquoi? Pourquoi un citoyen de Peterborough et son avocat devraient-ils alors soudainement se trouver attirés devant une cour dont ils ne connaissent rien et auprès de laquelle l'avocat selon toute probabilité se sentira fort peu à l'aise? L'un ou l'autre sauront-ils apprécier cette «présence fédérale»? Selon toute probabilité ils auront été victimes de la surenchère judiciaire (leur adversaire aura vu quelques avantages pour lui de s'adresser à la Cour fédérale) qui risque de susciter, avant le procès, une discussion pour savoir si oui ou non la Cour fédérale est compétente. A quelles fins et dans quel dessein, agirait-on de la sorte? Ne serait-il pas préférable pour toutes les parties intéressées de laisser ou d'attribuer toute la compétence en matière d'amirauté aux cours provinciales?

Qui risque d'être l'heureux bénéficiaire de l'attribution à la nouvelle cour fédérale d'une compétence concurrente relativement aux effets de commerce et aux billets? Les compagnies de finance ou les débiteurs? Ou bien sera-ce celui qui se présente devant la Cour fédérale et qui aura à soutenir une bataille

[*Texte*]

deal with the balance of the transaction of which the promissory note was but part. Or will it be the defendant who finds himself sued on a promissory note in Federal Court and unable to counterclaim against the plaintiff for a breach of contract between them. (The problems are multiplied in this and other areas if one considers the unavailability of third party proceedings.)

I understand, though I am not fully informed on the matter, that one of the major reasons for Bill C-192 was to cope with a very real and pressing problem regarding judicial review of federal administrative tribunals. Since I am not fully informed on this matter I shall remain silent regarding it except to say (a) that if it is at all possible to deal with this problem through legislation directed to regulating and perfecting such a review by provincial courts it might be preferable to do so, and (b) if a federal court is imperative for this purpose I do not see that that is in any way an argument for giving that court jurisdiction beyond the review of federal administrative agencies.

To conclude this first section of this brief let me summarize. I am opposed to the existence and furtherance of a dual court system in Canada. There are few, if any, advantages to the public in such a system, and a number of disadvantages. The disadvantages are that a dual system invariably leads to an unnecessary complicating of our judicial system and our law. Battles over jurisdictional problems are encouraged by such a bifurcation of jurisdiction. Forum shopping by litigants results. Complex questions of the applicable law arise and have to be settled. Situations occur where litigants cannot obtain all the relief they are entitled to in one proceeding in one court, and a multiplicity of proceedings, with increased expense and the possibility of injustice, result. Another feature is one that affects the client, albeit indirectly. Few litigation lawyers are familiar with the procedures of the federal trial court. Consequently they do not serve their client as well as they would in the provincial court with which they are familiar. A dual court system is not in the best interest of the people of Canada.

If it is felt that the Exchequer Court must be continued in its present or some other form its jurisdiction should be restricted to taxation, industrial property and the review

[*Interprétation*]

quant à savoir si la cour a ou n'a pas compétence pour connaître du solde de la transaction dont le billet à ordre n'était qu'une partie. Ou bien sera-ce le défendeur qui se trouve lui-même poursuivi pour le règlement d'un billet à ordre devant la Cour fédérale et qui sera incapable de déposer une demande reconventionnelle contre le demandeur pour rupture de contrat. (Les problèmes sont multiples en ce domaine et dans d'autres si l'on veut bien considérer l'impossibilité des procédures concernant les tiers).

Je comprends, bien que je ne sois pas pleinement informé de la question, que l'une des raisons majeures qui ont dicté le bill C-192 était de résoudre un problème très actuel et pressant concernant la révision judiciaire des décisions des tribunaux administratifs fédéraux. Du fait que je ne suis pas pleinement renseigné sur la question, je me tairai en la matière, me bornant à dire, a) que s'il est possible de résoudre le problème au moyen d'une législation tendant à confier cette révision aux cours provinciales et à la réglementer, il serait préférable de procéder ainsi, et b) que s'il est absolument nécessaire d'instituer une cour fédérale à cette fin, je ne vois aucune raison pour attribuer à cette cour une compétence autre que celle relative à la revision des décisions des organismes administratifs fédéraux.

Pour terminer cette première partie de ce mémoire, résumons-nous. Je suis opposé à l'existence et au développement d'un système de double juridiction au Canada. Il y a fort peu d'avantages—si tant est qu'il y en ait—pour le public d'avoir un tel système. Et par contre, il y a de nombreux inconvénients: en bref, la dualité des juridictions conduit invariablement à une complication absolument inutile de notre système judiciaire et de notre droit. Une telle dualité de juridiction encourage les conflits de compétence. On assiste à la surenchère judiciaire. De complexes questions quant à la loi applicable surgissent et doivent être réglées. Il se présente des situations où les plaideurs ne peuvent obtenir la réparation à laquelle ils ont droit au moyen d'une seule procédure devant un seul tribunal; et il s'ensuit une multiplicité des procédures, avec comme corollaire l'augmentation des dépenses et les risques d'injustice. Un autre trait est celui qui affecte le client, quoique indirectement. Peu d'avocats qui plaident sont familiers avec les procédures de la cour fédérale de première instance. En conséquence, ils ne rendent pas à leurs clients les services qu'ils leurs rendraient devant la cour provinciale, à laquelle ils sont habitués. Un système de double juridiction ne serait pas au

[*Text*]

of the decisions of federal administrative tribunals.

2. The Exclusive Jurisdiction of the Federal Court to Hear Actions against the Federal Crown

I have already pointed out that I see no reason why actions against the federal crown should be exclusively within the jurisdiction of a federal court. However, quite apart from this basic objection such an exclusive grant has caused an intolerable situation under the Exchequer Court Act, and one that will be perpetuated by Bill C-192.

The problem is one that arises, not infrequently, when a plaintiff is injured in circumstances which dictate that he sue jointly the federal crown and other defendants. Except with regard to defendant servants of the Crown (Section 17(4)(b)) the federal court has no jurisdiction in general matters as between subject and subject. The result is that in those cases where the plaintiff seeks relief against the Crown and other defendants he must bring two actions—one in the federal court against the Crown and another action against the other defendants in the provincial courts. This involves, of course, a multiplicity of actions with its consequent expense to the plaintiff and the ever present possibility that justice will be denied through inconsistent verdicts. The following are but a few examples of the type of situations in which such difficulties and injustices can occur. These examples are not merely hypothetical. I know of two such cases where justice was denied a plaintiff because of the jurisdictional problem:

(a) Plaintiff falls and is injured on federal government property which has recently been cleaned by an independent contractor. The plaintiff must, to be safe, of course sue both the Crown and the independent contractor.

(b) A plaintiff driver is injured in a three car collision with a federal vehicle and one driven by a private citizen. Obviously the plaintiff must in such circumstances sue the owners and drivers of both cars since more

[*Interpretation*]

mieux des intérêts de la population du Canada. Nous pensons que la Cour de l'Échiquier doit être maintenue sous sa forme actuelle ou sous quelque autre forme et que sa compétence devrait être restreinte aux questions soulevées par l'impôt, les droits de propriété industrielle et la révision des décisions des tribunaux administratifs fédéraux.

2. Juridiction exclusive de la Cour fédérale pour connaître des actions contre la Couronne fédérale

J'ai déjà souligné que je ne voyais pas pourquoi les actions engagées contre la Couronne fédérale devraient relever exclusivement d'une Cour fédérale. Néanmoins, indépendamment de cette objection fondamentale, une telle attribution exclusive a engendré une situation intolérable sous le régime de la Loi sur la Cour de l'Échiquier situation que perpétuera l'adoption du bill C-192.

Le problème est celui qui se pose, et il est fréquent, lorsqu'un plaignant est lésé dans des circonstances qui lui font obligation de poursuivre conjointement la Couronne fédérale et d'autres défendeurs. Sauf en ce qui concerne les fonctionnaires de la Couronne qui sont défendeurs (article 17(4)(b)), la Cour fédérale n'a pas compétence, en général, pour connaître des procès entre particuliers. Il en résulte que, dans des procès de ce genre, lorsque le plaignant assigne la Couronne et d'autres défendeurs, il doit intenter deux actions... l'une devant la Cour fédérale contre la Couronne, et une autre action contre les autres défendeurs devant les cours provinciales. Ceci implique évidemment une multiplicité d'actions, source de dépenses accrues pour le demandeur et le risque toujours possible d'un véritable déni de justice à la suite de décisions incompatibles. Suivent—mais la liste n'est pas exhaustive—divers exemples illustrant des types de situation où de telles difficultés surgissent et pouvant engendrer de véritables dénis de justice. Ces exemples ne sont pas purement hypothétiques. Je connais deux de ces procès où le demandeur a été victime d'un véritable déni de justice pour des questions de compétence:

a) Un plaignant tombe et se blesse sur une propriété du gouvernement fédéral qui a récemment été nettoyée par un entrepreneur indépendant. Le plaignant, pour être à couvert doit, évidemment, assigner à la fois la Couronne et l'entrepreneur indépendant.

b) Un conducteur d'automobile qui est demandeur a été blessé dans une collision automobile impliquant trois voitures: un des véhicules appartient au gouvernement fédéral et l'autre est conduit par un particulier. Évi-

[*Texte*]

than likely each contributed in some degree to the accident.

(c) Plaintiff enters into a three party contract with the Crown and a private individual or a corporation. The contract is breached and plaintiff wishes to sue both of the contracting parties.

(d) Plaintiff falls on a sidewalk outside a building owned and occupied by the federal government. There is some doubt as to whether the area on which he fell is municipal or federal property. The obvious procedure is to sue both the Crown and the municipality.

(e) The federal government charters from a private corporation an aircraft to carry private citizens. During the flight the plane crashes killing all on board. The next of kin in their action may wish to join not only the Crown but the corporation that owned the aircraft and the manufacturers thereof.

(f) Plaintiff suffers injuries while undergoing surgery in a veterans' hospital owned and operated by the Crown. Any action he might bring must be against not only the Crown but also against the operating surgeon and perhaps the anesthetist and the rest of the operating room staff, personally. The surgeon and the anesthetist will almost certainly be independent contractors, not servants of the Crown.

In all such cases plaintiffs are and will be denied justice because the federal court is given exclusive jurisdiction in actions against the Crown without additional jurisdiction as between subject and subject where subject is sued in the same action as the Crown. The situation would be ameliorated if Bill C-192 were to give the Federal Court additional jurisdiction to cover all such cases. (It is perhaps arguable—though unlikely—that the bill does confer the necessary jurisdiction. If this is its intent it must be spelt out much more clearly that it is at present.) However here a constitutional problem arises. There is considerable doubt as to whether the federal government has constitutional power to grant to the Federal Court jurisdiction in cases as between subject and subject where the rights of issue are ones that arise under provincial

[*Interprétation*]

demment, le demandeur doit, dans de telles circonstances, poursuivre les propriétaires et les conducteurs des deux voitures du fait que, vraisemblablement, chacun a contribué, dans une certaine mesure, à l'accident.

c) Un plaigant est partie à un contrat intervenu entre la Couronne et un particulier ou une corporation. Il y a rupture de contrat et le plaignant désire assigner les deux autres parties contractantes.

d) Un plaignant tombe en empruntant un trottoir longeant un bâtiment qui est la propriété du gouvernement fédéral ou qui est occupé par lui. La question se pose de savoir si l'endroit où il est tombé se trouve sur des biens dépendants du domaine municipal ou du domaine fédéral. La seule procédure à suivre est d'assigner à la fois la Couronne et la municipalité.

e) Le gouvernement fédéral nolise auprès d'une corporation privée un aéronef pour emmener des particuliers. Au cours du vol, l'aéronef s'écrase, tuant tout le monde à bord. Les parents dans leur action, peuvent désirer assigner conjointement non seulement la Couronne mais la corporation qui était propriétaire de l'aéronef et ses fabricants.

f) Un plaignant est victime de dommages après avoir subi une intervention chirurgicale pratiquée dans un hôpital d'anciens combattants, hôpital qui est propriété de la Couronne et qui est géré par elle. Toute action qu'il peut introduire doit être dirigée non seulement contre la Couronne mais encore contre le praticien qui a opéré et peut-être contre l'anesthésiste et les autres membres du personnel de la salle d'opération, chacun pris personnellement. Il y a de fortes chances que le chirurgien et l'anesthésiste soient des entrepreneurs indépendants et non des employés de la Couronne.

Dans des cas de ce genre, les demandeurs sont victimes d'un déni de justice, et justice ne leur sera pas rendue du fait que la cour fédérale a compétence exclusive dans les actions intentées contre la Couronne sans qu'il y ait possibilité d'attraire des particuliers devant elle, lorsque le particulier est poursuivi en même temps que la Couronne. Une pareille situation serait sensiblement améliorée si le Bill C-192 élargissait la compétence de la Cour fédérale pour connaître de tels procès. (On peut, peut-être, soutenir... bien que cela soit invraisemblable...que le bill entend conférer la compétence nécessaire en la matière. Si tel est le dessein du législateur, il convient à ce dernier de l'exprimer plus clairement qu'il ne l'a fait jusqu'à présent.) Néanmoins un problème constitutionnel se pose. On peut vraiment douter des pouvoirs

[*Text*]

law. If this is so then it is imperative, in the public interest, that the federal crown be exclusively suable in provincial courts.

Similar problems may also arise in suits by the crown in Federal Court. The defendant may wish to institute third party proceedings to claim contribution or indemnity or other relief over against a third party. Query whether the Federal Court has or can be given jurisdiction over such proceedings.

3. Appeals from Interlocutory Judgments

Section 27 of the bill provides for appeals to the Federal Court of Appeal, not only from final judgments but also from interlocutory judgments. I question the desirability of this latter provision.

Many, if not most, procedural systems sharply limit the right to appeal interlocutory judgments eg. Ontario, the federal court system of the United States; the right of appeal to the Supreme Court of Canada from provincial courts is limited to final judgments. The major reason for such a limitation is to prevent delay in the final determination of the court proceedings. An appeal as of right from an interlocutory order or judgment can unduly delay proceedings and can be used by a litigant to vjrass his opponent eg. a defendant ask a question on examination for discovery and the plaintiff refuses to answer. The matter is taken before a judge and he rules that the question need not be answered. If at this stage there is an automatic right of appeal a defendant may resort to it, not out of nay genuine desire for an appellate ruling on the question, but simply to harass and delay his opponent. A preferable general solution to the question of the appealability of interlocutory orders and judgments would be one similar to that adopted in Ontario—interlocutory orders to be only appealable with the leave of judge, other than the one appealed from, and then only if certain criteria are met. (See eg. Ontario Rules of practice R.499)

[*Interpretation*]

qu'aurait le gouvernement fédéral, du point de vue constitutionnel, d'attribuer compétence à la cour fédérale pour connaître de procès entre particuliers alors que les questions en litige sont celles qui relèvent du droit provincial. S'il en est ainsi, alors, il est absolument nécessaire, dans l'intérêt public, que la Couronne fédérale soit justiciable des cours provinciales.

Des problèmes de même nature peuvent également se présenter dans les procès intentés par la Couronne devant la cour fédérale. Le défendeur peut désirer engager des procédures mettant en cause des tiers pour leur réclamer une quote-part de la réparation ou une indemnité ou toute autre mesure de redressement. On peut se demander si la Cour fédérale a cette compétence en l'espèce ou si on peut la lui attribuer.

3. Appels des jugements interlocutoires

L'article 27 du bill prévoit que des appels pourront être portés devant la Cour fédérale d'appel, non seulement de jugements finals mais aussi de jugements interlocutoires. Je conteste l'opportunité de cette disposition.

De nombreux systèmes de procédure, sinon la plupart d'entre eux, restreignent considérablement le droit dappeler de jugements interlocutoires, comme il en est en Ontario et dans le système des cours fédérales, aux États-Unis; le droit d'en appeler à la Cour suprême du Canada de tribunaux provinciaux est limité aux jugements finals. Cette restriction vise avant tout à prévenir les retards dans la décision finale du procès. Un appel automatique d'une ordonnance ou d'un jugement interlocutoire peut ralentir sans nécessité la marche du procès et peut être utilisé par un plaideur pour susciter des difficultés à son adversaire. Supposons, par exemple, qu'un défendeur pose une question à l'occasion d'un interrogatoire préliminaire et que le demandeur refuse de répondre. La question est portée devant un juge, qui décide qu'il n'y a pas lieu de répondre à la question. Si, à ce stade, il existe un droit d'appel automatique, le défendeur peut y avoir recours, non pas parce qu'il tient vraiment à obtenir une décision d'appel sur la question, mais simplement pour occasionner des difficultés à son adversaire et lui faire perdre du temps. D'une façon générale, la meilleure solution au problème de l'appel des ordonnances et des jugements interlocutoires en serait une qui s'inspirerait de celle qu'on a adoptée en Ontario, où l'on ne peut appeler des ordonnances interlocutoires qu'avec l'autorisation d'un juge, autre que celui dont la décision a fait l'objet de l'appel, et alors, seulement si certaines

[*Texte*]

There is one type of situation in which an automatic right of appeal from an interlocutory order of judgment is probably desirable. That is the case of an interim or interlocutory injunction. In such cases great hardship may be suffered by the defendant if the order is not immediately reviewable for, in fact if not in law, such an order will frequently finally determine the dispute between the parties, and a trial (which might lead to a final judgment) never takes place. For this reason an automatic or very liberal right of appeal should be available in such cases.

4. Composition of the Rule-Making Body

The final matter I would like to adress myself to is the composition of the rule-making body proposed by the bill. By Section 46 the sole power and responsibility for rule-making is given to the "judges of the Court". The provision is, I believe, an unsatisfactory one.

Recently the Canadian Bar Association passed a resolution calling for, interalia, a much more broadly based Rules Committee in Ontario—and in that province the Rules Committee consists not mnly of judges but also contains asmall number of practitioners. The Ontario experience of late is that rule-making procedures are matter of great concern to the profession. Lawyers are dissatisfied with traditional procedures for rule formulation. They are tired of narrowly base, judge dominated rules committees which have (in Ontario) promulgated rules without warning to, or consultation with, the public at large or the legal profession.

The rule-making body for the new Federal Court should be broadly based and one that encourages wide participation and comment on its work. Rule-making should not be the exclusive concern and prerogative of the judges of the Court.

Court rules are important—and important to a wide segment of the population beyond the judiciary. They are important to the lawyers who practice in the courts. They have to work with the rules, and they soon become aware of their effectiveness and their defects. In designing a rule-making body for the new federal court we can learn much from the

[*Interprétation*]

conditions sont remplies. (Voir Règles de pratique de l'Ontario, R. 499)

Il existe un type de circonstances où un droit d'appel automatique d'une ordonnance ou d'un jugement interlocutoire serait probablement souhaitable: c'est le cas d'une injonction avant dire droit ou interlocutoire. Dans de tels procès, le défendeur peut éprouver de sérieuses difficultés si l'ordonnance n'est pas révisable immédiatement car, en fait sinon en droit, c'est l'ordonnance qui, souvent, règle définitivement le litige entre les parties, et le procès qui pourrait conduire à un jugement final n'a jamais lieu. On devrait, dans ces circonstances, pouvoir disposer d'un droit d'appel automatique ou d'un droit d'appel très large.

4. Composition de l'organisme de réglementation

La dernière question que je voudrais soulever est celle de la composition de l'organisme de réglementation proposé dans le bill. Aux termes de l'article 46, seuls les «juges de la Cour» ont l'autorité et la responsabilité de l'établissement des règles. A mon avis, cette disposition laisse à désirer.

L'Association du Barreau canadien a adopté récemment une résolution recommandant, entre autres choses, que le Comité des règles de l'Ontario ait une composition beaucoup plus large. Et pourtant, dans cette province, le Comité des règles est formé non seulement de juges mais aussi de quelques avocats. L'expérience récente de l'Ontario indique que les procédures relatives à la réglementation constituent un sujet d'une importance capitale pour le Barreau. Les avocats ne sont pas satisfaits des procédés traditionnels employés dans l'établissement des règles. Ils sont fatigués des comités de règles à composition étroite, dominés par des juges, qui (en Ontario) ont édicté des règlements sans en avertir la population en général ou le Barreau, ni les consulter.

L'organisme de réglementation pour la nouvelle Cour fédérale devrait être établi sur une base très large; il devrait faire appel à la participation de nombreuses personnes et accueillir leurs commentaires sur ses travaux. L'établissement des règles ne devrait pas être laissé aux seuls juges de la cour.

Les règles de cour sont importantes, et elles le sont pour un large secteur de la population en dehors de la magistrature. Elles sont importantes pour les avocats qui plaident devant les tribunaux; ils doivent respecter les règles et se rendent vite compte de leur efficacité et de leurs défauts. Dans la mise sur pied d'un organisme de réglementation pour la

[*Text*]

system which has operated with such success and universal acclaim in the federal court system in the United States. Their primary responsibility for the formulation of the rules rests with an Advisory Committee on the Federal Rules of Civil Procedure—a broadly based committee of judges, lawyers and law professors drawn from all corners of the United States. This committee makes public its current work, welcomes public comment on questions before it, publishes draft proposed rules well in advance of promulgation, and finally, advises the judges of the Supreme Court of the U.S.A. (the ultimate rule-making body) who invariably follow this committee's advice.

Court rules are also important to the public generally for they are the litigants in the court—it is they who are ultimately affected by the procedures. It is time we recognized (as have the English at various times eg. during the judicial reforms of the 19th Century and recently in the 1950's with the Evershed Committee) that our procedural rules and reforms are better if non-lawyers are involved in their formulation and reveiw. One particular matter makes it highly desirable that laymen be included on the rule-making body. The rule-making body has the power to make rules as to costs (Section 46(1)(g)). Thouh the tariffs drawn up pursuant to such a power relate directly to the party and party costs payable by one litigant to another, they have the overall effect of influencing the scale of remuneration received by lawyers in litigatious matters. Since it is the public who ultimately bears these changes they should be given a say in their formulation, and their formulation should not be left solely in the hands of lawyers.

To insure broad participation in the formulation of the Federal Court Rules and to insure that they are truly "federal" rules—formulated by persons drawn from all parts of the country—I suggest that the bill provide:

(a) for a rule-making committee composed of judges, lawyers, law professors and members of the public, selected on national basis;

(b) that the committee be required to give public notice of the matters it intends to con-

[*Interpretation*]

nouvelle Cour fédérale, nous avons beaucoup à apprendre du système qui a fonctionné avec tant de succès et de faveur dans les cours fédérales américaines. Aux États-Unis, la responsabilité de l'établissement des règles est confiée à un Comité consultatif sur les règlements fédéraux de la procédure civile, comité établi sur une base très large, groupant des juges, des avocats et des professeurs de droit venus de tous les coins du pays. Ce comité porte ses travaux à la connaissance du public, dont il accueille les commentaires sur les questions dont il est saisi, publie le texte des projets des règlements bien avant qu'ils ne soient édictés, et finalement présente des recommandations aux juges de la Cour suprême des États-Unis (organisme responsable en dernier ressort de la réglementation) qui se conforme invariablement aux avis du comité.

Les règles de pratique des tribunaux sont importantes aussi pour les citoyens en général, car ce sont eux qui sont les plaideurs devant la cour, et qui sont finalement touchés par la procédure. Il est temps que nous reconnaissions (comme l'ont fait les Anglais à plusieurs reprises, par exemple à l'occasion des réformes judiciaires au XIX^e^ siècle et, récemment, dans les années '50, grâce au Comité Evershed) que nos règles de procédure et leurs modifications sont meilleures quand des personnes autres que des avocats participent à leur établissement et à leur revision. Un point en particulier rend hautement souhaitable la présence de profanes dans l'organisme de réglementation. Cet organisme a le pouvoir d'édicter des règles quant aux frais de justice (article 46 (1)*g*)). Bien que les taux fixés en application de ce pouvoir soient directement liés à la partie et aux frais payables à une partie en litige par une autre, ils influent d'une manière générale sur l'échelle de rémunération des avocats engagés dans des affaires contentieuses. Comme c'est le public qui, en fin de compte, assume ces charges, il devrait pouvoir contribuer à en fixer le montant et cette question ne devrait pas relever seulement des avocats.

Afin d'assurer une grande participation à l'établissement des règles de la Cour fédérale et d'en faire des règles vraiment «fédérales», rédigées par des personnes venant de toutes les parties du pays, je suggère que le bill prévoie:

a) un comité de réglementation composé de juges, d'avocats, de professeurs de droit et d'autres citoyens choisis dans tout le pays;

b) que le comité soit tenu de donner un avis public des questions qu'il se propose d'a-

[*Texte*]

sider and to receive representations from interested persons as to proposed changes;

(c) that it be required to publish, well in advance of promulgation, drafts of proposed new rules.

An act setting up a new court system gives the federal government the opportunity to lead the way in the establishment of modern procedures for the formulation of court rules. The rule-making process of the court provides an excellent vehicle for popular and professional participation in the work of the Court. I believe the above proposal would achieve these objectives.

Mr. McCleave: Could I ask for an explanation by Professor Watson. I think in dealing with administrative tribunals and the problems arising therefrom he said that the remedy would lie with provincial governments but I presume he meant with the provincial courts since the provincial governments would have no jurisdiction in dealing with federal administration.

Professor Watson: I cannot remember the slip I made, but I must admit provincial courts. In other words, at the moment federal administrative tribunals are being reviewed by provincial courts.

Mr. McCleave: Yes, thank you.

The Chairman: Gentlemen, we have before the Committee also Mr. Gordon Henderson. I think perhaps it would be helpful if he could make his presentation at this time, and then the members could question both witnesses. Mr. Henderson is with the law firm of Gowling, MacTavish, Osborne & Henderson, in Ottawa.

Professor Watson has to catch a two o'clock plane, so we will have to watch the clock and see how we can regulate this so that you can answer some questions and still catch your plane.

Mr. Woolliams: Mr. Chairman, I understand the second witness lives here in Ottawa, and I think we are into a position where Professor Watson has made some very important statements, as far as this Bill is concerned, and I would hope that the Committee is going to have time—with the greatest respect, I am sure he did not intend it; it would look as though we are just rushing this thing through. And I would like to—certainly I want to ask the Professor a few questions and I am sure other members do because this is a very disturbing bill, and I would hope that

[*Interprétation*]

nalyser et de recevoir les observations des personnes intéressées quant aux modifications proposées;

c) qu'il soit tenu de publier le texte des projets de règlements, bien avant qu'ils ne soient édictés.

Une loi établissant une nouvelle procédure judiciaire donne au gouvernement fédérale l'occasion de promouvoir l'établissement de procédures modernes pour la formulation des règles de cour. C'est là un excellent moyen de faire participer la population et les membres du Barreau aux travaux de la Cour. J'estime que la mise en œuvre de la proposition ci-dessus permettrait d'atteindre cet objectif.

M. McCleave: J'aimerais demander une explication à M. Watson. Je pense que lorsqu'il a parlé des tribunaux administratifs et des problèmes qui en découlent il a dit que les gouvernements provinciaux pourraient trouver une solution. Je présume qu'il voulait parler des tribunaux provinciaux puisque les gouvernements provinciaux n'ont pas de compétence lorsqu'il s'agit de l'administration fédérale.

M. Watson: Je ne me souviens pas d'avoir fait cette erreur, mais j'admets qu'il s'agit des tribunaux provinciaux. Autrement dit, à l'heure actuelle, les tribunaux administratifs fédéraux sont revisés par les tribunaux provinciaux.

M. McCleave: Oui, merci.

Le président: Messieurs, nous avons parmi nous M. Gordon Henderson. Il serait peut-être utile qu'il puisse faire sa présentation maintenant, et les membres pourraient ensuite poser des questions aux deux témoins. M. Henderson fait partie de l'étude d'avocats Gowling, MacTavish, Osborne & Henderson, à Ottawa.

M. Henderson doit prendre l'avion à deux heures, nous devrons donc surveiller l'horloge afin qu'il puisse répondre aux questions et être à temps pour prendre son avion.

M. Woolliams: Monsieur le président, je crois comprendre que le deuxième témoin habite à Ottawa et je crois que M. Watson a mentionné des points très importants en ce qui a trait au bill. J'espère que le Comité aura le temps de l'entendre, malgré le respect que je lui porte, il me semble que nous essayons de nous débarrasser de cette question. J'ai des questions à poser au professeur et je suis certain que d'autres membres veulent en poser ainsi parce qu'il s'agit d'un projet de loi très troublant. Il est vrai que l'autre témoin était ici ce matin, mais je ne

[*Text*]

the other witness—it is true he has been here this morning but I cannot go along with the idea of rushing it through in this manner.

The Chairman: Mr. Brewin?

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I think Mr. Woolliams has a very good point and we all do want to question Professor Watson, but Mr. Henderson, although he lives in Ottawa, is an extremely busy counsel and he is here now. I think we should at least hear the preliminary statement from him and then get on with the other questioning. I would feel very badly if we missed the opportunity to hear from Mr. Henderson, and I do not think there is a man in Canada with greater practical experience before the courts.

Mr. Woolliams: Well, I would go along with that with the greatest respect, but do I take it that Professor Watson is going back home a two o'clock?

The Chairman: Yes. He indicated that he had to catch a plane at two o'clock, yes.

Mr. Woolliams: What time are we going to have?

Mr. McCleave: Perhaps Mr. Henderson could indicate whether this is inconvenient to him or not. As a practical solution, has Mr. Henderson any objection to coming back this afernoon and making a statement then?

The Chairman: Unfortunately, we cannot get a room this afternoon.

How long would your statement be, Mr. Henderson?

Mr. Henderson: I have no prepared statement, Mr. Chairman. I will not be long, but I do not want to impinge on Professor Watson's time. I am only going to make reference to certain sections of the Act, without a written presentation, to draw your attention to some matters that I think deserve consideration.

● 1155

The Chairman: Well, I think that as Mr. Henderson is here and will not be taking too long, we can hear his presentation and then direct the questions to Professor Watson, then if we want Mr. Henderson back he perhaps can come back some time. Mr. Henderson?

Mr. Henderson: Mr. Chairman and gentlemen, there are three particular items that I would like to draw to your attention, and perhaps make one or two comments on some of the matters raised by Professor Watson because I hasten to say I have a different

[*Interpretation*]

suis pas d'accord avec l'idée de nous hâter ainsi.

Le président: Monsieur Brewin?

M. Brewin: Monsieur le président, je pense que M. Woolliams a raison et nous voulons tous poser des questions à M. Watson, mais, M. Henderson, même s'il habite à Ottawa, est un homme très occupé et il est ici maintenant. A mon avis, nous devrions au moins entendre sa déclaration préliminaire et passer ensuite aux autres questions. Il serait dommage que nous manquions l'occasion d'entendre M. Henderson, et je ne crois pas qu'il y ait au Canada un homme qui possède une plus grande expérience pratique devant les tribunaux.

M. Woolliams: Je suis d'accord mais je crois que M. Watson retourne chez lui à deux heures?

Le président: Oui, il a dit qu'il devait prendre l'avion à deux heures.

M. Woolliams: Combien de temps aurons-nous?

M. McCleave: Monsieur Henderson pourrait peut-être dire si cette situation présente des inconvénients ou non. M. Henderson accepterait-il de revenir cet après-midi pour faire une déclaration?

Le président: Malheureusement, nous ne pouvons obtenir une pièce cet après-midi. Combien vous faut-il de temps pour faire votre déclaration, monsieur Henderson?

M. Henderson: Je n'ai pas rédigé de déclaration, monsieur le président. Je serai bref, mais je ne veux pas prendre le temps de M. Watson. Je ferai simplement allusion à certains articles de la loi, sans présenter les textes écrits. Je veux attirer votre attention sur certaines questions qui doivent, à mon avis, être étudiées.

Le président: Puisque M. Henderson est présent et qu'il ne prendra pas trop de temps, nous pouvons entendre sa présentation, puis poser les questions à M. Watson. Si nous voulons que M. Henderson revienne, il pourrait peut-être le faire plus tard. Monsieur Henderson?

M. Henderson: Monsieur le président, messieurs, j'aimerais attirer votre attention sur trois questions particulières et faire peut-être un ou deux commentaires sur certaines des questions soulevées par M. Watson parce que je m'empresse de dire que mes opinions diffè-

[*Texte*]

point of view in respect of some of the things he said, particularly because, perhaps I belong to that small group of people who do specialize before this particular Court.

I may say that perhaps my reason for being here is that Mr. Philippe de Grandpré and I were asked by the Canadian Bar Association to examine this Bill personally, and not with a view to circularizing the profession. We did not have time. So Mr. de Grandpré and I examined the Bill as an *ad hoc* committee of the Canadian Bar Association to express our personal views to the Minister, and I have written to the Minister accordingly and I have had a reply back from him.

We have made certain suggestions to him, and basically what I am saying to you will embrace those suggestions.

I agree fully with Professor Watson on the first point, and that is that the rule-making power should be enlarged. I would like to comment on that.

Secondly, I would like to comment on the relationship between Clauses 18 and 28 of the Bill. We find it very difficult, or I find it—as I say I am speaking for myself here rather than the Canadian Bar Association—I find it very difficult to determine when one is to be before the Trial Division or when one is to be before the Court of Appeal and what powers the Court of Appeal or the Trial Division may have. So I would like to comment on the relationship between those two clauses.

I am also concerned with a third point, and that is the matter of evidence, Clause 53. There seems to be a veiw expressed in this Bill that evidence is a procedural matter and not a matter of substance. Accordingly, I am disturbed that matters of evidence will be within the discretion of the trial judge in such a way that matters of fact will become secondary to matters of law and those of us who have practised, especially in the industrial property field, know that many of the questions are highly scientific matters which are basically questions of evidence and questions of fact.

I would like to, then, if I may, just make a comment on the remoteness of the court because I think that this is a matter where criticism could have been levelled some time ago, but I question whether it can be levelled now having regard to the steps that have been taken by the present President of the Court to see that the Court is readily accessible throughout the country. And I think this Bill reflects that attitude as well. So I would like to make some comments on the Court particularly, I think, in reply to Professor

[*Interprétation*]

rent des siennes dans certains cas, peut-être surtout parce que j'appartiens à la petite catégorie de gens qui se spécialisent devant ce tribunal particulier.

Je peux peut-être faire ressortir que je suis ici parce que l'Association du Barreau canadien a demandé à M. Philippe de Grandpré et à moi-même d'étudier ce bill mais non afin de faire parvenir des circulaires aux membres de la profession. Nous n'avions pas le temps. M. de Grandpré et moi-même avons donc étudié le bill en qualité de membres du Comité *ad hoc* de l'Association du Barreau canadien afin d'exprimer nos opinions personnels au ministre. Je lui ai écrit et j'ai obtenu une réponse.

Nous avons fait certaines propositions et les points que je mentionnerai embrasseront ces propositions.

Je suis d'accord avec M. Watson pour ce qui est du premier point, c'est-à-dire qu'il faudrait élargir le pouvoir de légiférer. J'aimerais faire des commentaires à ce sujet.

En deuxième lieu, je voudrais faire des commentaires sur le rapport entre les articles 18 et 28 du bill. Nous trouvons qu'il est très difficile,—il s'agit de ma propre opinion plutôt que de celle de l'Association du Barreau canadien—de déterminer quand il faut comparaître devant la Division de première instance et quand il faut comparaître devant la Cour d'Appel et quels sont les pouvoirs de la Cour d'Appel ou de la Division de première instance. J'aimerais donc commenter le rapport entre ces deux articles. Je me préoccupe aussi d'un troisième point, à savoir de la question de la déposition des témoins à l'article 53. Le bill semble vouloir dire que la déposition est une question de procédure et non une question de substance. Je m'inquiète donc du fait que les questions de déposition seront laissées à la discrétion du juge et que les questions de fait deviendront secondaires aux questions de droit. Ceux d'entre nous qui ont exercé la profession, surtout dans le domaine industriel, savent qu'un grand nombre des questions sont très scientifiques et qu'elles sont fondamentalement des questions de preuves et de faits.

J'aimerais donc, si c'est possible, faire un commentaire sur l'isolement du tribunal parce qu'à mon avis, il s'agit d'une question qui aurait dû être mise au point il y a longtemps. Je me demande si l'on peut la résoudre maintenant en vue des mesures qui ont été prises par le président actuel de la Cour afin de veiller à ce que la Cour soit facilement accessible de tous les coins du pays. Je trouve que le présent bill reflète cette attitude. J'aimerais donc faire des commentaires sur la Cour, particulièrement pour répondre à M. Watson

[*Text*]

Watson on that area, so may I deal with them in turn—the rule-making power.

First, if I could draw your attention to Clause 2 (n) and I find here an expression that gives me some concern:

(n) "Rules" means provisions of law...

Now, I suggest to you that rules should deal with matters of procedure, not matters of substance, and that this is especially the case if the rule-making power is entirely in the hands of the Court. In other words, this is a reflection right in the definition of perhaps an attitude in this Bill which should be reconsidered, because rules should, in my submission, relate to matters of practice and procedure and not relate to substance of matters, particularly matters of evidence.

• 1200

Now, if you will go with me to Clause 2(k). To reflect what I am saying, Clause 2(k) says, " 'practice and procedure' includes evidence." So it is perfectly clear that the attitude in this Bill is that matters of fact and matters of evidence will be matters within the rule-making power, and I suggest that that should be reconsidered.

This is even more clear when one looks at the proposed Section 53(1) of the Act, which says—if I may read it to you:

> The evidence of any witness may by order of the Court be taken, subject to any rule or order that may relate to the matter, on commission, on examination, or by affidavit.

Then, in the next subsection:

> Whenever any question arises in the Court as to the admissibility of evidence, the evidence shall,...

and I draw your attention to these words:

...in the discretion of the Court....

I suggest those words should be deleted. It is not a matter of discretion. The Rules of Evidence are not subject to discretion; otherwise matters of fact are going to be decided on the discretion of the trial judge and we will be back to the court of chancery in its beginning. I suggest those words be deleted.

I also suggest, in keeping with my original comment to you, the words, "subject to any rule that may relate to the matter, be admissible," which means that it is subject to the rule-making power. In other words, the Rules of Evidence as I read this Bill seem to go out

[*Interpretation*]

afin de pouvoir traiter moi-même du pouvoir de légiférer.

Je veux d'abord attirer votre attention sur l'article 2 (m), et je me préoccupe ici d'une expression en particulier:

(n) «Règles» désigne les règles...

Je dirais que les règles devraient traiter des questions de procédure, non des questions de substance, et que c'est particulièrement vrai si le pouvoir de légiférer est entièrement entre les mains de la Cour. Autrement dit, on trouve dans la définition une attitude qui devrait peut-être être étudiée de nouveau, parce qu'à mon avis, les règles devraient se rattacher à des questions de pratique et de procédure et non seulement à la substance, particulièrement en ce qui a trait aux preuves.

Passez maintenant à l'article 2 (k). On y dit que «pratique et procédure» s'entend également de la preuve. Il est donc évident qu'aux fins de ce bill les questions de faits et de preuves sont des questions qui relève de la compétence du pouvoir de légiférer et je propose qu'on examine à nouveau cette question.

La situation devient encore plus claire lorsqu'on lit l'article 53 (1) proposé qui se lit comme suit:

> La déposition d'un témoin peut, par ordonnance de la Cour et sous réserve de toute règle ou ordonnance applicable en la matière, être prise soit par un commissaire, soit lors d'un interrogatoire, soit par affidavit.

et au paragraphe suivant—on y lit:

> Chaque foi qu'on soulève devant la Cour un point portant sur l'admissibilité de la preuve, la preuve est admissible,...

...et j'attire votre attention sur les mots suivants:

...à la discrétion de la Cour...

Je propose qu'on retranche ces mots du texte. Il ne s'agit pas une question de discrétion. Les Règles de la preuve ne sont pas sujettes à la discrétion; autrement, les questions de fait feront l'objet d'une décision du tribunal, et nous en serons revenus à la cour de la Chancellerie. Je propose donc de rayer ces mots à l'article 53.

J'attire également votre attention sur la phrase suivante: «...la preuve est admissible, ...sous réserve de toute régle applicable en la matière», ce qui veut dire qu'elle dépend du pouvoir de légiférer. En d'autres termes, j'ai l'impression, en lisant ce bill, que les

[*Texte*]

the window and this is something that I would suggest be reconsidered.

This is not a matter merely of words. I would draw your attention to what the Rules already say, if you look at Rule 164(b), which causes me concern over the Rules of Evidence in the Court today.

The evidence in chief must be given by affidavit in a case involving expert witnesses. I am not sure that it is generally appreciated throughout the country that, if you want to adduce evidence of an expert, you must file your evidence by way of affidavit ten days before the trial. That is his evidence in chief. The defendant must also file that affidavit evidence.

We have, in matters of evidence, drastically changed the Rules of Evidence. I am concerned that that has happened. I am also concerned that the Bill seems to reflect an increasing move in that direction. If you look at 164B(c), even a statement of counsel can be accepted as evidence that will be given. I think this should be examined.

Mr. Woolliams: May I just interrupt you for a second while you are on that point. I will be brief.

There is another rule to emphasize your point, and I have not got the number. After you have everything it says—your pleadings, your discovery—it goes on to say in that rule that the judge then will make an order as to what are the issues involved. Therefore, I have always taken the position of how superfluous it is to do all the pleadings because, in the end, the judge says what you can try, anyhow.

Mr. Henderson: I must say that it has been my experience that there is some merit in having a pretrial conference, which is really what it amounts to, because it does get rid of a lot of the clutter.

How this is achieved is another matter. I think that that is a matter of some help to the court, especially in these involved industrial property cases in which I am engaged. I find that an attempt to narrow the issues between counsel is not an unreasonable thing to do before the court. So, that step in itself, in my view, is not an unwise one.

However, I am at the moment more concerned with the Rules of Evidence. Rule 36, subsection 7, says you cannot cross-examine on an affidavit without leave of the court in certain instances in a trade mark case. Your right to examine and cross examine is a substantive matter and ought not to be taken

[*Interprétation*]

Règles de la preuve perdent toute valeur. Je crois que cette question devrait être repensée sérieusement.

Il ne s'agit pas uniquement d'une question de mots. J'attire votre attention sur ce que mentionnent les règles de la preuve. Lisez la règle 164 (b). Je m'inquiète des Règles de la preuve dans nos Cours.

Le témoignage principal doit être donné par affidavit lorsqu'il s'agit d'un témoignage d'expert. J'ai l'impression qu'on ne se rend pas compte au Canada que si l'on veut produire le témoignage d'un expert, on doit envoyer son témoignage sous forme d'affidavit avec dix jours de préavis. C'est son témoignagne principal. Le défendeur doit aussi présenter cet affidavit en témoignagne.

Nous avons, dans les questions de témoignagne, radicalement modifié les Règles de la preuve. Je m'inquiète de ce changement ainsi que du fait que le bill semble manifester une évolution de plus en plus sérieuse dans ce sens. Si l'on examine l'article 164B(c), même une déclaration d'un avocat peut être acceptée comme preuve. Je pense que cette situation devrait faire l'objet d'une étude.

M. Woolliams: Puis-je vous interrompre un moment à ce sujet? Je serai bref.

Il y a une autre règle qui fait ressortir votre point de vue; mais je n'en ai pas le numéro. Une fois le tout rassemblé, dit la règle, le juge décidera des questions en cause dans cette affaire. Selon moi, il est donc inutile de plaider puisque le juge va décider de ce qui peut être jugé.

M. Henderson: D'après mon expérience, ces genres de conférences qui précèdent les procès ont une certaine valeur. Elles permettent de simplifier de beaucoup la procédure.

La façon de faire cette conférence est une autre question. Je crois que c'est utile à la Cour, surtout dans ces affaires compliquées de propriétés industrielles dont je m'occupe. Je pense qu'il est raisonnable d'essayer, entre avocats, de circonscrire les questions en litige avant de se présenter devant la Cour. A mon avis, cette étape est donc valable.

Toutefois, je me préoccupe surtout en ce moment des Règles de la preuve. La Règle 36(7) dit qu'il ne peut y avoir d'interrogatoire contradictoire d'un affidavit sans la permission de la Cour pour certains cas particuliers comme la marque de fabrique. Le droit d'interroger et de contre-interroger est important

[*Text*]

away by the rule-making power. I only cite those as instances of the Rules being important.

Here we find discretion relating to the Rules, discretion relating to the admissibility of evidence, evidence being stated to be a matter of practice and procedure, and, in my view, this is a substantive matter that deserves consideration.

I have made an examination of the Rules and I find that they are dealt with in these Clauses—I am just going to cite them quickly because I do not want to impinge on Mr. Watson's time—2(n), 12 (1), 13(3), 14(1), 15—I do not see why the provision in clause 15(1) should be subject to the rules:

> Subject to the Rules, any judge of the Trial Division may sit and act at any time and at any place in Canada for the transaction of the business of the court or any part thereof and, when he so sits or acts, he constitutes the court.

I do not see why that should be subject to the Rules. That ought to be a right. The right to sit throughout Canada is a right that should be encouraged, it should not be limited by rules. I just cite that as an indication of the extent to which the rule-making power is given.

Clause 24 is a substantive provision. Clauses 26(2) and 30 (2) deal with matters of jurisdiction as between the two courts. I do not think that the matter of jurisdiction as between the Trial Division and the Appeal Division should be the subject of change by rule.

Clause 46 is a rule-making power. Clause 53, as I have already commented, is a rule-making power. Clause 56 is a rule-making power. Clause 62(6) says the existing rules remain. Clause 63(3) is another rule-making power.

It is very apparent that, throughout this Bill, there is wide power given by rules. Now, in practice and procedure, I agree. Where it deals with substantive matters, I question. Where it is being dealt with by the court, I think this is wrong in principle. I think there should be a Bar component. The Bar should be members.

I am glad to see Mr. Maxwell is here because I understand that, in a letter the Minister wrote to me in reply to my letter relating to this aspect of the matter, the comment that the Bar was too busy to deal with this aspect of the matter may only have reference to the fact that in the initial preparation of the rules, it might be difficult to

[*Interpretation*]

et ne devrait pas être enlevé par le pouvoir de légiférer. Je ne cite ces cas que pour montrer que les Règles sont importantes.

Nous trouvons ici que la discrétion du tribunal peut toucher aux règles, discrétion sur la recevabilité des témoignages qui sont déclarés comme étant des questions de pratique et procédure. A mon avis, il s'agit d'une question importante qui mérite réflexion.

J'ai étudié les Règles et j'ai constaté qu'elles sont traitées dans les articles suivants: 2(n), 12(1), 13(3), 14(1) et 15. Je ne vois pas pourquoi les dispositions de l'article 15 doivent être soumises aux règles:

> 15. (1) Sous réserves des Règles, tout juge de la Division de première instance peut siéger et agir en tout temps et en tout lieu du Canada pour l'expédition des affaires de la Cour ou d'une partie de celle-ci et, lorsqu'il siège ou agit ainsi, il constitue la Cour.

Je ne comprends pas pourquoi cette situation doit être soumise aux règles; ce devrait être un droit. On devrait encourager les juges à se prévaloir de ce droit de siéger partout au Canada et non pas les limiter par des règles. Je n'ai cité ce cas que pour montrer dans quelle mesure le pouvoir de légiférer est donné.

L'article 24 est une disposition importante. Les articles 26(2) et 30(2) traitent des questions de compétence entre deux Cours. Je ne crois pas que les questions de compétence entre la Cour d'Appel et la Division de première instance devraient être soumises au changement selon les Règles.

L'article 46 traite du pouvoir de légiférer ainsi que les articles 53, 56 et 63(3). L'article 62(6) stipule que les règles déjà en vigueur continuent d'être valables.

Il est évident que le présent bill donne beaucoup de pouvoir aux règles. Pour ce qui est de la pratique et de la procédure, je suis d'accord, mais je conteste ce qui a trait aux questions importantes. Lorsque c'est la Cour qui s'en occupe, je crois que le principe est mauvais. Je crois que le Barreau devrait en faire partie et avoir son mot à dire.

Je suis heureux de voir que M. Maxwell est ici car dans une lettre que m'a fait parvenir le Ministre en réponse à ma lettre sur cette question, il était dit que le Barreau avait trop à faire pour s'occuper de cet aspect de la question; on voulait sans doute souligner que lors de la première préparation des règles, il serait difficile de les préparer pour une distri-

[*Texte*]

prepare the rules for immediate circulation, by having a large committee. I think that that point is well taken. We should have an initial set of rules and perhaps, after those rules have been approved by an Order in Council, that there then be a component of the Bar as there is under Rule 111 in Ontario.

This is the rule to which Mr. Watson made reference in the Province of Ontario where members of the Bar are part of the rule-making group. I think this has worked out extremely well in Ontario and that the members of the Bar should be part of the rule-making group.

At this moment, I do not think we are ready for the rule-making group to include members of the public. This may be in time something that can be achieved. I make no comment relating to law professors. Let them speak for themselves. I do feel that the Bar should be represented in the rule-making power. I think they can be of assistance, and we so represented to the Minister.

My last point, I believe, is the matter of the relationship between 18 and 28. I find it is terribly difficult to tell whether you should be in the Court of Appeal or in the Trial Division. This is adding an unnecessary complication to administrative procedure. It should be perfectly clear as to which tribunal you are before and that there should ..I beg your pardon?

Mr. Brewin: Can I just intervene there. Do you see any reason why you should not choose either one or the other, instead of having the two. Either take your administrative review to the Trial Division or the appellate division, instead of trying to have both.

I understand they are moving that way in Ontario—to take it from the weekly court to the Court of Appeal. It is really reinforcing your point.

Mr. Henderson: Quite right. It is really immaterial from my point of view whether it is one or the other. But not both. I mean, in other words, let us be certain.

Administrative law, as Professor Nicholls has pointed out to this Committee, is hard enough to deal with in determining whether it is a ministerial act and therefore not subject to the prerogative risk, or whether it is a quasi-judicial or judicial act, which is. That is hard enough, as he said, to determine, without adding the other problem as to whether you are before the right tribunal.

If, however, the bill proceeds to a statute on the basis that it is the Court of Appeal that should have the jurisdiction, then it

[*Interprétation*]

bution immédiatement si l'on avait un comité important. C'est vrai. Nous devrions avoir une première série de règles et, une fois que ces règles ont été approuvées par le Conseil privé, il devrait alors y avoir participation du Barreau, comme en Ontario en vertu du règlement 111.

M. Watson y a fait allusion lorsqu'il a mentionné que des membres du Barreau ontarien faisaient partie du groupe de législateurs. On a eu de bons résultats en Ontario et je crois que le Barreau devrait être représenté dans le groupe de législateurs.

A l'heure actuelle, je ne crois pas que nous sommes prêts à accueillir des citoyens au sein de ce groupe. On y arrivera peut-être. Je n'ai aucun commentaire au sujet des professeurs de droit. Qu'ils parlent eux-mêmes. A mon avis, le Barreau doit être représenté au sein de cet organisme. Je pense qu'ils peuvent se montrer utiles. Voilà ce que nous avons déclaré au ministre.

J'aimerais enfin traiter des rapports entre les articles 18 et 28. Il me semble qu'il est difficile de savoir si une personne doit aller en Cour d'appel ou en Division de première instance. A mon avis on complique inutilement la procédure administrative. Il devrait être facile de savoir devant quel tribunal on doit se présenter et...Pardon?

M. Brewin: Permettez-moi d'intervenir. Selon vous, y a-t-il une raison qui empêche de choisir une des deux Cours, au lieu d'avoir les deux. On pourrait demander une révision administrative devant la Division de première instance ou la Cour d'appel, plutôt que d'avoir les deux.

Je crois savoir qu'on tend à procéder ainsi en Ontario à savoir de passer devant la Cour d'appel, ce qui ajoute du poids à votre argument.

M. Henderson: En effet. Il m'importe peu qu'il s'agisse de l'une ou de l'autre Cour, pourvu que ce ne soit pas les deux. En d'autres termes, soyons certains.

Comme le soulignait M. Nicholls, il est déjà assez difficile, en droit administratif, de déterminer s'il s'agit d'une loi ministérielle et ainsi libre du risque de la prérogative, ou d'une loi quasi-judiciaire ou judiciaire sans être obligé de déterminer si l'affaire a été présenté devant la bonne Cour.

Cependant si le bill prévoit un statut d'après lequel c'est la Cour d'appel qui doit avoir la compétence, il faut être certain qu'il

[*Text*]

should be certain that there is a further appeal.

• 1210

I think that it should be clear as to the powers of that Court, and I do not think that this is so. Professor Nicholls has pointed that out, so I will not dwell on it, but merely agree with him that I think there should be power in the Tribunal to give the judgment that the Tribunal should have given, rather than merely send it back to the Tribunal because this may be a wasted effort. I think there should be wide power in the Tribunal to give the judgment the court should have—the Tribunal should have given.

In my view I would delete—and I am of course expressing personal opinions when I say this—those words in Clause 28 which add this problem of ministerial tribunal and administrative tribunal and quasi-judicial tribunal. I would suggest that the words from the comma after the word "order" to the word "proceedings" be taken out. It is significant that those words do not appear in Clause 18, yet they appear in Clause 28. Does this mean that you have broader powers before the Trial Division than you have...

Mr. Brewin: I think it is in (3) gf Clause 28 which cuts down the powers of Trial Division.

Mr. Henderson: Oh, yes, but my point is this, that if those words do not appear in Clause 18, does that mean that they only cut down those powers in the Trial division within the words that I have suggested be taken out, and the Trial Division has a free ride? I do not know. I merely say that this is a kind of overlapping I see between Clause 18 and Clause 28.

Notwithstanding the letter I have received from the Minister saying there is no overlapping, it seems to me there is. It seems to me that it is unclear as between these two provisions, and that it should be clear that xou are before the one or the other. The power to give complete relief should be there, and the age-old problem of whether it is administrative or quasi-judicial should be deleted.

Mr. Woolliams: Could you just come back. I missed you. You were going pretty fast, and I tried to follow you.

Mr. Henderson: The words "other than"...

Mr. Woolliams: You are dealing with Clause 28(3)?

[*Interpretation*]

y ait un autre appel. A mon avis, il faut exprimer très clairement les pouvoirs de ce tribunal et je ne pense pas qu'on y soit parvenu. Le professeur Nicholls a fait remarquer ce point et je n'insisterai pas davantage, mais je suis d'accord avec lui pour dire qu'au sein du Tribunal, il devrait y avoir des pouvoirs étendus qui permettraient de rendre des jugements à la place du Tribunal lui-même.

Personnellement, je supprimerais dans l'article 28, les mots qui entraînent ce problème du tribunal ministériel, du tribunal administratif et du tribunal quasi judiciaire. Je propose de supprimer les mots compris entre la virgule qui suit le mot «ordonnance» et le mot «quasi judiciaire» ainsi que les mots «ou à l'occasion de procédures». Il importe que ces mots ne figurent pas dans l'article 18. Pourtant, on les trouve dans l'article 28. Est-ce que vous avez des pouvoirs plus étendus devant la Division de première instance que vous en avez . . .

M. Brewin: Je crois que le paragraphe (3) de l'article 28 limite les pouvoirs de la Division de première instance.

M. Henderson: Bien entendu, mais ce que je veux faire ressortir, c'est que si ces mots ne figurent pas dans l'article 18, est-ce que cela signifie qu'ils ne limitent que ces pouvoirs au sein de la Division de première instance que recouvrent les mots que je propose de supprimer? Je n'en sais rien. Il y a chevauchement entre les articles 18 et 28.

Dans sa lettre, le Ministre me dit qu'il n'y a pas de chevauchement. Je crois qu'il y en a. La différence entre ces deux dispositions n'est pas très claire. Il faudrait savoir exactement en face de laquelle on se trouve. Il me semble qu'il faut supprimer cet éternel problème qui se pose de savoir si c'est administratif ou quasi judiciaire.

M. Woolliams: Excusez-moi, je ne vous ai pas bien suivi, car vous alliez vite. Pourriez-vous répéter?

M. Henderson: Les mots «autre que» . . .

M. Woolliams: Vous parlez du paragraphe (3) de l'article 28.

[*Texte*]

Mr. Henderson: Clause 28(1):

> ...other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings...

I believe those words only give rise to unnecessary difficulties of determining whether the court should make the relief. This is what we often founder on in administrative cases now, and I think it is merely an impediment to the subject obtaining the relief that he otherwise might be entitled to on the ground that it is an administrative decision, not a quasi-judicial matter, and the law is completely unclear as to where you fall. It gives the court a good opportunity for an excuse not to deal with it, in my view, and I would take those words out.

Mr. Hogarth: The argument of the Minister is that if you get hung up as to whether it is an administrative matter, you can leave Clause 28 alone and go under Clause 18.

Mr. Henderson: Well, that is what I was saying. It seems to me that if that is so...

Mr. Hogarth: I do not think that is so.

Mr. Henderson:.. that confounds my problem as to where you ought to be, because you have to predetermine what kind of decision it is. Then you have a determination on that issue. It seems to me that is only confounding the problem of administrative law rather than solving it. In other words, I am suggesting that we have an opportunity here to make it clear, to deal with this difficult problem of ministerial and judicial tribunal, and I think the problem has been confounded, not solved.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I was wondering if Mr. Henderson would comment. I really got off base on this Act because I could never figure out what concurrent jurisdiction was.

● 1215

Mr. Henderson: That is a point I was going to make. Concurrent with thom is not stated.

Mr. Hogarth: Exactly. I thought it was concurrent with the appeal Division.

Mr. Henderson: That was a point I was going to make that it just says it has concurrent jurisdiction, without saying whether it is concurrent with the Trial Division, or as

[*Interprétation*]

M. Henderson: Non, je parle du premier paragraphe de l'article 28:

> . . . autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédure...

Ces mots soulèvent le problème inutile de savoir si le tribunal devrait où non accorder le redressement. C'est là que nous butons à nouveau dans ces affaires administratives. Cette situation constitue simplement un obstacle pour le sujet qui obtient satisfaction, s'il obtenait gain de cause parce qu'il s'agit d'une décision administrative et non par quasi judiciaire. Je donne au tribunal l'occasion de ne pas se heurter à ce problème en éliminant ces mots.

M. Hogarth: Le Ministre objecte que si vous ne parvenez pas à résoudre le problème de savoir s'il s'agit d'une question administrative, vous laissez l'article 18 de côté et vous vous reportez à l'article 18.

M. Henderson: C'est exactement ce que je disais. Il me semble que si le cas se présente...

M. Hogarth: Je ne pense pas qu'il soit ainsi.

M. Henderson: ...il complique le problème de savoir où il faut se reporter puisqu'on doit déterminer la nature de la décision. On ne fait que compliquer le problème du droit administratif au lieu de le résoudre. Autrement dit, nous avons la possibilité, ici, d'éclaircir le problème complexe du tribunal ministériel et judiciaire. Et nous le compliquons au lieu de le résoudre.

M. Hogarth: Monsieur le président, j'aimerais que M. Henderson donne des éclaircissements. J'ai perdu le fil de la conversa'ion depuis le début parce que je n'ai jamais pu me représenter ce qu'est une compétence commune.

M. Henderson: J'allais justement en parler. On ne dit pas qui la partage.

M. Hogarth: Je pensais qu'elle faisait double emploi avec la Division d'appel.

M. Henderson: On dit simplement qu'elle est commune sans préciser si c'est la Division de première instance qui la partage ou si elle se répartit entre la Division de première ins-

[*Text*]

between Trial and Appeal Divisions or concurrent with provincial. My view is that they meant concurrent with provincial courts, but it should be said. I quite agree.

Professor Watson says that this court is a remote court. Perhaps so, but if it is a remote court, it is remote in the terms of industrial property, in Admiralty and Expropriation, because the very nature of the subject matter—my practice is basically in industrial property. I am therefore engaged in technical problems of fact, and I am engaged in technical problems of law, and it is just not practical to suggest that this is not going to develop specialization.

It is going to develop specialization among the members of the Bar, and of necessity it is going to develop specialization amongst members of the Bench. It has been my experience that when I go to a provincial court now with an industrial property case, I am before a reluctant court. This is in the Province of Quebec, where I have appeared, and in the Province of Ontario, where I have appeared.

I took a case which involved 96 days in the Province of Ontario and it disrupted the entire system for three months. The Court is not equipped to do this kind of thing. A specialized court, I suggest to you, is necessary. That does not mean that the members of the Bar should not be encouraged to get into this specialty.

The Law Society of Upper Canada is doing something about this now. A special committee has been appointed by the Law Society of Upper Canada to look into the matter of specialization, to develop specialists, and those people who are adept in particular phases of the law are to be encouraged to develop specialties. I think this is not the direction that Professor Watson would suggest. Professor Watson has commented on Clause 27(c).

Our problem today in the Exchequer Court is that we have no body of law in terms of practice and in terms of interlocutory matters. Today, you must, on an interlocutory matter, obtain leave of a judge of the Supreme Court of Canada and have the matter heard by the full Court. This involves time. It involves the trouble of the Court because sometimes this is not heard for many months. In interlocutory matters we do not have a body of law in the Exchequer Court because there is not a Court of Appeal to which you go.

The problem that we find now is that in the absence of such a body of law, we are getting ad hoc decisions and they are not necessarily consistent. We need to develop that

[*Interpretation*]

tance et la Division des appels ou si elle est commune avec les tribunaux provinciaux. Je pense qu'ils veulent dire qu'elle est commune avec les tribunaux provinciaux, mais il faudrait le préciser. Je suis bien d'accord.

M. Watson dit que ce tribunal est éloigné. Peut-être, mais elle est également éloignée en termes de biens industriels, d'admirauté et d'expropriation en raison de la nature même du sujet. Je m'occupe essentiellement de propriété industrielle et par conséquent de problèmes techniques de faits et de droit. Ce n'est pas réaliste de dire que cette situation n'entraînera pas de spécialisation.

Il y aura une spécialisation parmi les membres du Barreau et par nécessité parmi les juges également. J'ai remarqué que lorsque je me présente devant un tribunal provincial avec une affaire de bien industriel, je me trouve en face d'un tribunal réticent. Je parle de la province de Québec et de l'Ontario.

J'ai eu en Ontario une affaire qui a duré 96 jours et qui a perturbé tout le système pendant trois mois. Le tribunal n'est pas adapté à ce genre de situation. Il me semble qu'un tribunal spécialisé est nécessaire, ce qui ne veut pas dire qu'on ne doit pas encourager les membres du Barreau à entrer dans cette spécialisation.

La *Law Society of Upper Canada* s'en occupe actuellement. Elle a nommé un comité chargé d'étudier la question de la spécialisation, de la formation des spécialistes et tous ceux qui s'intéressent à certains aspects du droit sont encouragés à se spécialiser. Je ne crois pas que ce mouvement obtiendrait l'approbation de M. Watson qui a parlé de l'article 27(c).

A la Cour de l'Échiquier, nous n'avons pas d'organisme de droit pour les questions interlocutoires. Dans le cas d'une affaire interlocutoire, il faut obtenir l'autorisation d'un juge de la Cour suprême et il faut que l'affaire soit entendue par la Cour en session plénière. C'est lent et compliqué. L'affaire peut rester en suspens pendant des mois. Nous n'avons pas d'organisme de droit au sein de la Cour de l'Échiquier car ce n'est pas une Cour d'appel à laquelle on peut s'adresser.

Le problème qui se pose maintenant est le suivant. Comme nous ne disposons pas d'un tel organisme nous rendons des décisions *ad hoc* qui ne sont pas toujours logiques. Nous

[*Texte*]

body of law. I would be hopeful, at least, that this Court will develop a body of practice through appeals to the Court of Appeal, and I want to find that client who is prepared to pay Professor Watson $3,000 to take the appeal on an interlocutory matter involving a question as to whether the answer should be given to a question on the matter of appeal. I have not found him. I think that that figure is not a real one. In other words, I do not think the expense in matters of practice is an inhibiting factor.

Mr. Brewin: What about the question of delays? That has been my experience.

Mr. Henderson: I think that is a point well taken. You will note though that the Court of Appeal has power to deal with the matter in a summary way. That is provided in this bill, and I think the intention of the bill is to ensure that matters of that kind will not take long. As a matter of fact, that was one of the—I do know how, that is going to be achieved, but the intent is expressed that the Court of Appeal will act quickly. It is written right in the bill.

Mr. Hogarth: Yes, but we will have to appeal in Vancouver. There is power here to appoint a local judge, although his powers are extremely obscure. They do not say it is the powers of a court. If he makes an interlocutory order, people in Vancouver have to take their appeals obviously to the court in Ottawa.

Mr. Henderson: Not as contemplated, but the delay is still going to be there.

Mr. Hogarth: Do you think the Appeal Division is going to go out to Vancouver...

Mr. Henderson: Yes, definitely.

Mr. Hogarth: ...to hear an interlocutory appeal?

Mr. Henderson: Well, to hear a list. No, no, not to hear that. Yes, I agree with you that that may result in delay. I think your point is well taken to this extent. The litigant will then have an election to make as to whether he waits for the Court of Appeal to appear in Vancouver or take it to Ottawa.

Mr. Hogarth: If he elects the first, he is going to wait an awfully long time. That is where the defendant will really make hay.

Mr. Henderson: I cannot answer that. Your point is well taken that he has an election to make at that particular time, but in any event it is far better than it is now where he has to

[*Interprétation*]

avons besoin de juges spécialisés. J'espère du moins que cette Cour se constituera peu à peu un Corps de spécialistes par l'intermédiaire de la Cour d'appel. Je voudrais trouver le client qui est prêt à payer $3,000 à M. Watson pour un appel portant sur une affaire interlocutoire. Ce chiffre est purement factice. Autrement dit, je ne pense pas que la dépense soit un facteur rédhibitoire.

M. Brewin: Et la question des retards? J'en ai eu l'expérience.

M. Henderson: Vous remarquerez que la Cour d'appel peut prendre des décisions sommaires, ce qui est prévu par ce Bill dans l'intention de s'assurer que les affaires de ce genre ne traineront pas trop longtemps. En fait, je ne sais pas comment on y parviendra. En tout cas, l'intention y est de voir la Cour d'appel agir rapidement. C'est écrit en toutes lettres.

M. Hogarth: Oui, mais il faudra faire un appel à Vancouver. On peut nommer ici un juge de là-bas dont les pouvoirs sont d'ailleurs très obscurs. On ne dit pas que ce sont les pouvoirs d'un tribunal. S'il rend une ordonnance interlocutoire, il est évident que les gens de Vancouver devront faire un appel au tribunal d'Ottawa.

M. Henderson: Non pas de la façon que c'est envisagé; mais c'est là que se situera le retard.

M. Hogarth: Pensez-vous que la Division des appels ne se rende jusqu'à Vancouver?

M. Henderson: Certainement.

M. Hogarth: Pour entendre un appel interlocutoire?

M. Henderson: Je suis d'accord avec vous; cette demarche peut provoquer un retard. Dans cette mesure, vous avez raison. La partie plaidante devra décider si elle veut que la Cour d'appel siège à Vancouver ou à Ottawa.

M. Hogarth: S'il opte pour la première solution, il devra attendre très longtemps et la défense mettra l'occasion à profit.

M. Henderson: Je ne peux pas répondre. Quoi qu'il en soit, c'est mieux que la situation actuelle où il faut se rendre à la Cour suprême, obtenir l'autorisation ou essayer

[*Text*]

go to the Supreme Court of Canada and get leave, or try to get leave, and the Court is reluctant to clutter itself by giving leave in a matter of this kind.

I have commented on specialization. I think the attitude of the bill that the Court will go to the people is the right one. Mr. Woolliams will be interested to know that this is already in existence. I had an interlocutory injunction during the summer which involved a company located in Calgary. I had to go to Calgary to hear it, because the defendant was residing in Calgary. Mr. Justice Sheppard, the Deputy Judge, came over from Vancouver to hear it.

In other words, what I am saying is that the Court is alive to the need to attend the people, and I think that that is expressed through the bill. I think that the President of the Court has made it his business to see that this is done. He has opened up offices in various sections of the country and he is alive to this very question. I think the bill reflects it and this is a move that no one will oppose. I think that this is being done.

• 1220

Mr. Hogarth: If I may just interject, the reflection of that principle certainly does not appear in Clause 7. It says:

> 7. (1) A judge of the Court shall reside in the National Capital Region ..

Mr. Justice Sheppard is now a resident of Vancouver. We are going to have this court centralized in Ottawa whether we like it or not. To my mind, it is going to be impossible to get good lawyers to serve on this court if they have to move to Ottawa.

Mr. Henderson: Ottawa is not that bad.

Mr. Hogarth: It is just that bad.

Mr. Henderson: There is provision as there is now to have deputy judges. I do not know the intent relating to appointment of deputy judges, but I think certainly the Court of Appeal is intended to be a court that will visit the people.

I may say that the appointment of Mr. Justice Sheppard as a deputy judge has helped in enabling the Court to be where the people are rather than to have them come to Ottawa. I do not suggest that it is the entire solution. I merely say that the bill reflects this intent. There may be improvements, but I detect in here the enlargement of what the president of the Court has sought to achieve. That is all I am saying.

[*Interpretation*]

de l'obtenir et la Cour est réticente.

J'ai déjà parlé de la spécialisation. Je pense que la volonté expliquée par le Bill de voir la Cour aller vers les gens est bonne. M. Woolliams sera intéressé de savoir qu'on procède déjà ainsi. J'ai eu une injonction interlocutoire, l'été dernier dans laquelle était impliquée une compagnie de Calgary. J'ai dû aller à Calgary pour entendre l'affaire parce que le client de la défense résidait à Calgary. M. Sheppard, le juge adjoint de Vancouver s'est déplacé pour entendre l'affaire.

Autrement dit le tribunal se plie aux exigences des gens et voilà ce qui est exprimé dans le Bill. Je crois que le président du tribunal y veille. Il a ouvert des bureaux dans diverses régions du pays et il est à l'écoute de ce problème. Je crois que le bill rend très bien cette idée et personne ne s'y opposera.

M. Hogarth: Je voudrais intervenir, car ce principe ne s'inspire certainement pas de l'article 7 qui dit:

> 7. (1) Un juge de la Cour doit résider dans la région de la Capitale nationale.

Le juge Sheppard est domicilié à Vancouver et cette Cour sera centralisée à Ottawa qu'on le veuille ou non. Il sera très difficile d'obtenir de bons avocats s'ils doivent venir demeurer à Ottawa.

M. Henderson: Ottawa n'est pas si mauvais qu'on le prétend.

M. Hogarth: Oui.

M. Henderson: Une disposition indique qu'il y aura des juges adjoints. Je ne sais pas quelles seront leurs fonctions mais la Cour d'appel est une cour qui se rendra auprès des gens.

La nomination du juge Sheppard a permis à la Cour d'être là où sont les gens plutôt que de demander aux gens de venir à Ottawa. Je ne dis pas qu'il s'agit d'une solution complète, mais simplement que le bill dénote cette intention. Il peut y avoir des améliorations, mais je constate le développement de la volonté du président du tribunal.

[*Texte*]

In other words, the remoteness of the Court in the past, which is a criticism that was made, may well have been justified at some point in its time. I think the Court is conscious of this and is doing something about it and making an effort. Now there may be other improvements. I have not examined the bill with that in mind, because that was not one of the matters I raised with the Minister.

There is a constitutional case that came to my mind in the course of the discussion, on which I thought I should comment. The Chief Justice of the Court suggested it might warrant an examination of Parliament. This is a case in the Exchequer Court of John Bertram and Sons. It was a tax case, and in the Supreme Court of Canada the company's name changed to J. B. and Company Limited.

Mr. Hogarth: What is the citation, sir?

Mr. Henderson: It was decided this year. I do not think it is yet reported other than in the Canadian tax cases. It is not in the official reports yet. It is a very recent judgment. It is in the Dominion tax cases or the Canadian tax cases in the Supreme Court of Canada.

The point is this. A judgment of a provincial court judge was given between two parties on the interpretation of a contract. The contract was interpreted in favour of A, so that the money we would say would have to go from B to A. This resulted in a tax saving to the parties by the way in which the particular excise tax provision was worded. The Department of National Revenue said, "We think that judgment is wrong. We do not think that is right. It was binding between the two parties, but we do not think it is right. It was agreed there was no fraud. It was not a case involving fraud".

The federal authority said, "We should have had the money, and we tax you accordingly. He did not get the money, and yet we are going to tax you accordingly".

The decision that came out was that the Exchequer Court of Canada is not bound by the decision of a provincial court having jurisdiction which binds the parties. Result: B pays the tax but does not get the money. That is the result.

The federal court is not bound by a judgment of the provincial court even though the provincial court had jurisdiction between the parties. That is the majority judgment, the judgment rendered by Mr. Justice Judson. The only reason I raise it is that I was in the case. I was involved in it, and the only reason I raise it is that the Chief Justice of Canada did say that this is a matter at which Parliament might look. This is the kind of constitu-

[*Interprétation*]

L'éloignement du tribunal, par le passé a été critiqué et cette critique a peut-être été justifiée à un certain moment. Le tribunal est conscient de cette situation et fait un effort. Il peut y avoir d'autres améliorations. Je n'ai pas discuté de cette question avec le ministre.

Il y a une question constitutionnelle qui m'est venue à l'esprit au cours de la discussion. Le juge en chef du tribunal a déclaré que le Parlement devrait peut-être étudier cette question. C'est l'affaire de la société John Bertram et fils devant la Cour de l'Échiquier. C'était une cause de fiscalité à la Cour Suprême. La société est devenue *J. B. and Company Limited.*

M. Hogarth: Quelle est la citation?

M. Henderson: Elle ne figure pas dans le compte rendu officiel, c'est un jugement très récent qui se trouve dans les affaires fiscales à la Cour suprême.

Le fait est que le jugement d'un juge d'un tribunal provincial a été rendu entre deux parties au sujet de l'interprétation d'un contrat. Le contrat a été interprété en faveur de A donc l'argent devrait passer de B à A, ce qui a entraîné une économie d'impôt en raison du libellé de la disposition sur la taxe d'accise. Le ministère du Revenu national a dit: «Nous pensons que ce jugement n'est pas valable, ni juste». Il a été reconnu, qu'il n'y avait pas eu de fraude, mais il n'était pas question de fraude.

Les autorités fédérales ont dit: «Nous aurions dû avoir cet argent et nous vous taxons en conséquence. Il n'a pas eu l'argent, mais nous allons l'imposer en conséquence.»

La décision qui en est ressortie est la suivante; la Cour de l'Échiquier du Canada n'est pas liée par les décisions d'une Cour provinciale qui a compétence sur les deux parties en cause, ce qui a pour résultat que B paie l'impôt mais ne reçoit pas l'argent.

La Cour fédérale n'est pas liée par la Cour provinciale même si le jugement de la Cour provinciale lie les parties. C'est le jugement rendu par le juge Judson. J'ai plaidé au cours de cette affaire et le juge en chef du Canada a déclaré que c'est une question qui pourrait être étudiée par le Parlement.

Voilà le genre de problème constitutionnel qui se posera certainement lorsque nous étudierons le présent bill.

[*Text*]

tional question that is going to and is bound to come up in the consideration of this bill.

• 1225

I have spoken quickly because I know you will have questions. I wanted to leave sufficient time so you could perhaps play Professor Watson against what I have said. I think we approach certain points of this bill with a different point of view.

I think in fairness that I did take a view, and said to the Minister that I thought generally speaking the bill was one that had been reasonably carefully prepared. We thought it was a clear bill in many of the areas in which it sought to deal with problems. From the point of view of Mr. de Grandpré and myself, we did not consider that it was—I think the word, Mr. Woolliams, was monstrosity. I would not have called it that.

Mr. Woolliams: Have you given any serious thought to the question—I know you consider this a specialty, and I think it is a specialty. I think we get specialists from the legal profession in various fields, regardless of whether you have federal or provincial courts.

Have you ever given any thought, and would you oppose the suggestion—I know you are speaking as an individual here and not as representing the Bar—that provincial courts, that superior courts and our appeal courts could have concurrent jurisdiction with the federal courts? Why I suggest this—and I think I was one of the first to raise it in the House—is that I appreciate the difficulty of litigating in the Exchequer Court and the access to that Court. The president has certainly reformed it in that regard. But because of the familiarity and knowledge of the local Bar to their own courts, would you really then have any objection for the one that is litigating, whether it is an expropriation case, or the industrial cases that you have discussed? Outside them, we might accept tax matters, having the right to litigate in a provincial high court.

Mr. Henderson: Yes. Let me make two comments. Professor Watson, I think, has quite properly drawn your attention to the dangers that are inherent in forum shopping. I think that there is a great danger that if there is concurrent jurisdiction, there may be forum shopping. Let me give you an example of how this can arise.

In the Province of Quebec the procedure relating to interlocutory injunctions differs from the procedure in the common law provinces. In the late nineteen-fifties a judgment came out which rather indicated that an

[*Interpretation*]

J'ai parlé rapidement car je sais qu'il y aura des questions. Il y a différents points de vue, au sujet du bill.

J'ai dit au ministre que dans son ensemble, le bill a été assez bien préparé. A notre avis c'est un bill clair dans les nombreux domaines où il essaie de résoudre les problèmes. D'après M. Grandpré et moi-même nous ne pensons pas comme M. Woolliams que c'est une monstruosité.

M. Woolliams: Avez-vous étudié sérieusement la question? Je sais que vous considérez cette question comme une spécialité et je crois que c'en est une. Nous avons des spécialistes dans divers domaines qu'il s'agisse de la Cour provinciale ou de la Cour fédérale.

Est-ce que vous vous opposeriez à la proposition suivante? Je sais que vous parlez comme citoyen et non comme représentant du Barreau. Pensez-vous que les Cours supérieures, que les cours provinciales et les Cours d'appel pourraient avoir compétence commune avec les Cours fédérales. Je me rends compte des difficultés de plaider à la Cour de l'Échiquier et d'accéder à ce tribunal. A cause de la familiarité et de la connaissance de leur propre barreau, à leur propre cour, auriez-vous des objections contre celui qui plaide une cause d'expropriation ou d'affaires industrielles dont vous avez parlé. Nous pourrions mentionner en plus les questions fiscales au sujet desquelles on pourrait avoir le droit de plaider dans une Cour supérieure provinciale.

M. Henderson: Le professeur Watson a attiré votre attention très justement sur les problèmes qui se posent lorsqu'on peut choisir la cour. S'il y a compétence commune on sera tenté de faire un choix sur la Cour où l'on plaidera. Je vais vous citer un exemple.

Au Québec, les procédures se rapportant à des injonctions diffèrent de ce qui est prévu dans les provinces pratiquant le droit civil. A la fin des années cinquante, il y a eu un jugement d'après lequel une injonction inter-

[*Texte*]

interlocutory injunction in a patent case could be obtained without really very much of a showing. The climate towards interlocutory injunctions in the Province of Quebec at that time was favourable to the patentee. It did not take patentees long to find that out. The result was that if the defendant resided in the Province of Quebec, he found that his plant could be shut down.

I had a case involving the delivery of a very substantial piece of equipment for a pulp and paper machine which was held up because of an interlocutory injunction that was obtained in the Province of Quebec. It was a favourable climate. Rather than go to the federal court, one goes to that court. That persisted for a while. I may say, to give the full story, I think the situation has now changed. There is no difference as a practical matter between the result obtained in the Province of Quebec and that obtained in any other provincial court or in the federal court. It has now settled down.

It was an example where forum shopping took place. I think this is a danger because different jurisdictions may well deal with different subject matters in a different way. Certainly in matters of federal effect the certainty of the law might be impaired.

• 1230

The second point is that as a practical matter, it has been my experience, both in the Province of Quebec and in the Province of Ontario, and primarily in the latter, that the court really is not prepared to encourage lawyers to take proceedings of a very specialized nature involving long trials in that province. The judges are just not expertise enough in the subject. It is technical as to fact; it is technical as to law. It may not be in the interests of the parties to have to educate the judge again, or to educate a new judge every time in the elementary problems of patent law, or elementary problems of trade mark law, or the elementary problems of expropriation, or what is less likely, admiralty problems.

There are two practical dangers and risks that have to be run. They must be weighed. I just gave you comment on it. Apart from that, no, I think if there is concurrent jurisdiction, the majority of cases will still be held in the federal court because bear in mind, there is concurrent jurisdiction today in industrial property matters. Yet, 95 per cent of the cases are still taken in the Exchequer Court.

Mr. Woolliams: Yes, but if I might just finish. It may be correct in that specialized

[*Interprétation*]

locutoire dans un cause de brevet pouvait être obtenue sans grand effort. Donc, à ce moment-là, on était favorable au breveté dans le Québec. Les brevetés s'en sont rendus compte très rapidement. Si le défendant demeurait au Québec, son usine pouvait être fermée.

J'ai eu une cause concernant la livraison d'une pièce d'équipement pour une machine de pâte et papier qui était retenue en raison d'une injonction interlocutoire qui avait été obtenue de la province de Québec. Le climat était donc plus favorable. Il vaut mieux s'adresser à ce tribunal qu'au tribunal fédéral. Cette situation a duré un certain temps, je dois dire qu'elle a changé depuis ce temps. Il n'y a pas de différence du point de vue pratique entre les résultats obtenus dans le Québec ou dans n'importe quelle autre Cour provinciale ou fédérale. La situation s'est stabilisée.

C'est un exemple d'une situation où l'on pouvait s'adresser à différents tribunaux. C'est un danger, car les différentes autorités peuvent s'occuper de diverses questions de façon différente. En ce qui a trait aux affaires fédérales la certitude de la Loi peut en souffrir.

Du point de vue pratique, je me suis rendu compte que dans la province de Québec et dans l'Ontario, mais surtout dans l'Ontario, la Cour n'est pas prête à encourager les avocats à se lancer dans des procédures très spécialisées pour des affaires très longues. Les juges ne sont pas suffisamment spécialisés dans ce domaine. La question est technique aussi bien en droit qu'en fait. Il n'est pas intéressant pour les parties d'éduquer le juge ou d'éduquer un nouveau juge à chaque fois dans le cas de problèmes élémentaires du droit des brevets de l'expropriation ou de l'amirauté.

Il y a donc en pratique deux dangers ou deux risques. Il faut bien les soupeser et je vous ai donné mon opinion à ce sujet. S'il y a compétence commune, la majorité des cas feront l'objet d'une décision dans les tribunaux fédéraux. Il ne faut pas oublier qu'il y a déjà autorité commune dans les questions de propriétés industrielles. Pourtant, 95 p. 100 des cas sont réglés à la Cour de l'Échiquier.

M. Woolliams: J'aimerais terminer ce sujet. C'est peut-être vrai dans ce domaine spécia-

[*Text*]

field but there are other matters like expropriation that I do not think is so specialized because the superior courts and the county courts in the province deal with it in. I am talking about certain places where it would be of more assistance to the average man. I think one of the great problems which the Bar Association and the administration of justice is facing today is that a corporation can probably afford the luxury of litigation but it is highly unlikely that the average man can afford litigation or appeals, particularly if that court is sort of a specialized field.

Take the rules you refer to; how different those rules are to the rules of, say, our courts in Western Canada. The rules of the Exchequer Court are more in line with the old English rules under what we call the white book of the English procedure.

Mr. Henderson: That is general practice.

Mr. Woolliams: Right and so the average good counsel in a province is familiar with the rules of his own court, but not so familiar with the rules of this court. I am just thinking about many matters that affect the average man which are not as specialized as you have set out. I know you are a specialist in your field and under those circumstances—I say that with respect to you—I feel if those courts had concurrent jurisdiction, it would be serving the average citizen better. Now, what do you think of that?

Mr. Henderson: Certainly, yes. There are certain areas where this may well be true. And certainly it is in the public interest that the court be accessible; it is unquestionably so. Courts and tribunals tend, and this is not against what you say, to develop their own peculiarities. Professor Watson has commented that the Exchequer Court has certain peculiarities; I could draw some of them to one.

I can assure you that with my limited experience before the Ontario Labour Relations Board, I will never attend that Board without having someone with me who has expertise before that Board. It develops its own rules; I no sooner opened my mouth when I found out I was in the wrong place. I just had not any experience before it and I did not know the problems that develop.

I thought I knew the rules of the Canadian Radio-Television Commission but Mr. Hylton stopped me very quickly one day on a constitutional matter before I even got started. You develop your own expertise and your own rules of necessity in these tribunals. There is

[*Interpretation*]

lisé, mais il y a d'autres domaines comme celui de l'expropriation, qui n'est pas autant spécialisé puisque les cours supérieures provinciales et les cours de comté s'en occupent. Je songe aux cas qui pourraient aider à l'homme moyen. L'un des grands problèmes de l'administration de la justice aujourd'hui c'est qu'une société peut probablement se payer le luxe de plaider, mais il est fort peu probable que le simple Canadien puisse se permettre de plaider et d'aller en appel, surtout si le tribunal est difficile d'accès ou si c'est un tribunal spécialisé.

Voyez comme les règles dont vous avez parlé sont différentes de celles des tribunaux de l'Ouest. Ainsi dans le cas de la Cour de l'Échiquier, les règles sont fondées sur les vieilles procédures anglaises.

M. Henderson: Dans le cas de la pratique générale.

M. Woolliams: L'avocat d'une province qui connaît bien les règles d'un tribunal provincial peut bien ne pas aussi bien connaître les règles de la Cour de l'Échiquier. Je songe à plusieurs questions qui intéressent le simple citoyen et qui ne sont pas aussi spécialisées que celles que vous avez mentionnées. Malgré tout le respect que je vous dois, il me semble que si ces tribunaux avaient une compétence commune, ils seraient plus utiles au simple citoyen. Qu'en pensez-vous?

M. Henderson: Oui, dans certains cas c'est très vrai. Il est dans l'intérêt du public que le tribunal soit accessible. Les tribunaux tendent à avoir chacun leurs caractéristiques propres. La Cour de l'Échiquier a ses particularités, ainsi que l'a fait remarquer M. Watson. Je pourrais en citer quelques-unes mais vous en avez donné un exemple.

Je puis vous assurer qu'avec le peu d'expérience que j'ai je ne me présenterais jamais devant le Conseil des relations du travail de l'Ontario sans avoir un expert à mes côtés. Ce tribunal a ses règles et ses règlements particuliers. Je ne pourrais pas ouvrir la bouche que je serais aussitôt déclaré hors d'ordre.

Je croyais que je connaissais les règles du Conseil de la radiotélévision canadienne, mais un jour que j'ai voulu plaider sur une question constitutionnelle M. Hilton m'a arrêté net avant que je ne m'attaque au sujet. Je suis d'accord avec vous que le tribunal doit

[*Texte*]

no doubt, I fully agree with you that the court should be accessible to the public and cost.

I do think, in fairness, it should be said that the President of the Exchequer Court has sought to achieve those principles in this court. The tax costs in the Exchequer Court are not as high as they are in provincial courts. He has tried to keep the court accessible to individuals and go where the individuals are located. I suggest an examination of the moves he has made would indicate consciousness of this need.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Henderson. Would the members like to ask questions of Professor Watson or do you have any comments?

• 1235

Professor Watson: Could I just comment on a couple of things Mr. Henderson said. To start off with Mr. Woolliams' point, I do not think the answer is concurrent jurisdiction. The answer is not concurrent jurisdiction for the reasons Mr. Henderson and I referred to. I think the answer is to deal with their problems; if we really stand up and face their problem, their problem is that the case for the federal court is simply not being made out. With all respect, Mr. Henderson, the description of the very touching scene of taking justice to the people in Calgary was ludicrous: you from Ottawa and Mr. Justice Sheppard from B.C. taking justice to the people in Calgary where there is a perfectly good and competent appellate court and trial courts already in existence.

In the matter of specialization of patents and trademarks, industrial property, it is quite true that the expertise now resides in the Exchequer Court but it need not have been there. The expertise in bankruptcy matters does not reside in the Exchequer Court and that is something clearly within federal power. They could create a federal court and give it that power. They have seen fit to give it to the provincial courts where we have judges who sit regularly in bankruptcy matters and have developed expertise. We have lawyers all over the country who have developed expertise in bankruptcy matters.

In any appelate court or trial court in the country you will find people who, with respect, are just as expert in their own fields as you are in your field and they did not need a whole court to do it. They made their specialization in a single court system within the province in which they conducted their litigation.

The Chairman: Mr. Hogarth.

[*Interprétation*]

être accessible au public à un coût raisonnable.

Je crois que c'est ce qu'a tenté de réaliser la Cour de l'Échiquier. Les frais fiscaux ne sont pas aussi élevés que dans les cours provinciales. On a tenté de maintenir ce tribunal à la portée du citoyen. Le tribunal se déplaçait selon les endroits où étaient les citoyens, on était donc conscient de ce besoin.

Le président: Merci, monsieur Henderson. Avez-vous maintenant des questions à poser à M. Watson ou avez-vous des commentaires à formuler?

M. Watson: J'aimerais faire des commentaires sur deux points mentionnés par M. Henderson. A propos de ce qu'a mentionné M. Woolliams la réponse n'est pas la compétence commune pour les raisons que M. Henderson et moi-même avons mentionnées. Il faut faire face à leurs problèmes et s'en occuper car ils ne justifient pas un règlement devant les tribunaux fédéraux. Sauf le respect que je vous dois monsieur Henderson la description de la scène très touchante que vous nous avez faite concernant le fait d'amener la justice aux gens de Calgary était très amusante. Vous, d'Ottawa, et le juge Sheppard de la Colombie-Britannique amenant la justice aux gens de Calgary, tandis qu'il existe là-bas des tribunaux compétents et des Cours d'appel qui pourraient le faire.

Il est vrai que les experts dans le domaine des brevets sont à la Cour de l'Échiquier, mais elle n'est pas experte dans les questions de faillite, ce sont les tribunaux fédéraux qui ont autorité en ce domaine. On aurait pu créer un tribunal fédéral pour s'occuper de cette question. On a jugé bon d'établir des tribunaux au niveau des provinces et les avocats et les juges à ce niveau se sont spécialisés dans la question. Il y a des avocats spécialisés dans les questions de faillite, partout au Canada.

En toute déférence, ces gens sont aussi experts dans leur domaine que vous vous l'êtes dans le vôtre et ils n'ont pas eu besoin d'un tribunal. Leur spécialisation s'est faite dans la province où ils ont plaidé.

Le président: Monsieur Hogarth.

[*Text*]

Mr. Hogarth: I think, Mr. Chairman, it should be drawn to the attention of the member from Alberta who is here that Mr. Justice Sheppard is a retired judge of the Court of Appeal in British Columbia who has been appointed a deputy judge of the Exchequer Court...

The Chairman: Thank you, Mr. Hogarth.

Mr. Henderson: Yes. Right.

Mr. Hogarth: ...a retired judge of the Court of Appeal hearing cases in Calgary in a sense.

Professor Watson: During the summer.

Mr. Hogarth: During the summer. Thank you.

Professor Watson: If I could mention two other points briefly. The first is the question of 27(1)(c), the interlocutory judgment. I appreciate, Mr. Henderson's point. It was a point in fact which plagued the Americans when they introduced their federal rules. They said the only answer is no interlocutory appeals and they found out they had no jurisprudence on procedural matters and also there were cases which were obviously wrongly decided and which were not appealed so they had to pass an interlocutory judgments act. With respect, though, I do not think the answer is the one Mr. Henderson suggests.

Ontario has a very developed jurisprudence in the field of procedure, witness the five volumes of Holmsted and Gale that have just come out. The answer, of course, is that you provide for leave to appeal and for goodness sake you do not have to go to the Supreme Court of Canada to get leave to appeal, you make provision for leave to appeal by referring to another judge as we do in Ontario. And you make the criteria under which leave to appeal will be granted as ones that take into consideration that one of your purposes is to develop and clarify questions of procedural law.

To achieve those aims, I do not think it was necessary to open the flood gate completely and allow appeals as of right in interlocutory matters. On the matter of rules, with regard to the proposal that Mr. Henderson made that the judges should sit down, make the rules and then when they have got all the rules made up, and are ready to change them all, they will call the lawyers in and change them. My answer to that is no, no, no. They have a perfectly good yellow book full of rules now. The Act continues those rules. Let them use those rules.

[*Interpretation*]

M. Hogarth: Il faudrait faire savoir au député d'Alberta que le juge Sheppard est un juge à la retraite de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique qui a été nommé juge adjoint à la Cour de l'Échiquier...

Le président: Merci, monsieur Hogarth.

M. Henderson: Oui.

M. Hogarth: C'est donc un juge de la Cour d'appel à la retraite qui entend les causes à Calgary.

M. Watson: Durant l'été.

M. Hogarth: Oui, merci.

M. Watson: Je voudrais revenir au jugement interlocutoire à l'article 27 (1) (c). Lorsque les Américains ont présenté leurs règles, ils nous ont dit qu'il n'y aurait pas d'appel dans le cas d'un jugement interlocutoire. Ils se sont aperçus qu'il n'y avait pas de jurisprudence à ce sujet et qu'il y a eu des cas sur lesquels il y avait eu de mauvaises décisions. Il ont dû adopter une loi concernant les jugements interlocutoires. En toute déférence la solution n'est toutefois pas celle que propose M. Henderson.

L'Ontario a beaucoup de jurisprudence dans le domaine de la procédure, la preuve les cinq volumes de Holmsted et Gale qui viennent de paraître. Il n'est pas nécessaire d'aller à la Cour suprême du Canada pour interjeter appel. On peut simplement avoir recours à un autre juge comme nous faisons en Ontario. Vous allez voir cet autre juge, et vous lui demandez de vous accorder un appel pour élucider des questions de procédure juridique.

Pour ce faire, il n'est pas nécessaire d'accepter des appels concernant des injonctions interlocutoires. En ce qui concerne la dernière suggestion de M. Henderson, que les juges établissent les règles et qu'on fasse venir ensuite les avocats, je réponds par la négative. Ils ont déjà toute une série de règles qui existent actuellement. La Loi perpétue ces règlements. Qu'ils s'en tiennent là.

[*Texte*]

Let us do exactly what the Americans did: they started out with a set of old rules and they called together lawyers from across the country. I suggest the public should be involved as well; perhaps I should clarify that. When I say the public, I do not necessarily mean that we should go and pull anybody off the streets and put them on the committee. It seems to me there are lay persons who could make a real input to a rules committee. The major thing is to keep us in the question of why do you want to have this rule? It sounds all very nice for lawyers. How is it going to affect litigants?

I would like to see people who have ability to ask those sort of questions to be on the rules committee; and some people who have some expertise in the area of business efficiency and management could also do well on a rules committee. I suggest that I do not like the answer of letting the judges draft the rules and then we will bring the lawyers in at some later stage. I think we should go along with the Exchequer Court rules we have now and we should sit down and draft up a set of rules for this court.

• 1240

As I pointed out in the brief, I think there is considerable interest in this country at the moment in uniform rules across the whole of Canada, particularly with regard to mobility of the legal profession. I think the federal government really wants to play a creative role in the field of judicial administration. Here is a role they can play similar to the role the federal government played in the United States with a top-rate rules committee that was broadly based, did a lot of really hard work and produced a set of rules which in most people's opinion is probably the best set of rules in any common law court in the world today.

The Chairman: Thank you, Professor Watson.

Mr. Woolliams: Just before Mr. Henderson goes, I wonder if he would answer this question while the Professor is here because I think everybody is interested. Would you care, Mr. Henderson, to comment on the conflict of jurisdiction that could arise in a simple case where the RCMP were involved in an automobile accident with two other people? Where there is a question of whether the Crown or one of the two individuals is liable, how do you get over this conflict?

Mr. Henderson: I think it is resolved by statute. The Crown Liability Act would

[*Interprétation*]

Je vous propose de faire ce que les Américains ont fait. Ils sont partis avec d'anciens règlements et ils ont réuni des avocats des différentes régions du pays. Je crois que le public doit participer également à l'établissement des Règles. Quand je parle du public je ne veux pas dire qu'il faut prendre l'homme de la rue, mais, qu'il y a quand même des profanes qui pourraient apporter beaucoup à un Comité des Règles. Il s'agit de savoir pourquoi on veut établir tel règlement. C'est très bien pour les avocats, mais comment affecte-t-il les plaideurs?

Il faudrait que les personnes qui peuvent poser ce genre de questions puissent siéger au Comité des Règles et qu'il y ait des experts dans le domaine de l'administration et du monde des affaires qui puissent participer au travail du Comité des Règles. Je ne suis pas d'accord que les juges fixent les règles et que les avocats viennent plus tard donner leur point de vue. Nous avons les règles de la Cour de l'Échiquier, nous pouvons nous fonder sur elles pour établir les règles de ce tribunal.

Nous devrions établir des règles normalisées partout au Canada, ce qui permettrait la mobilité des avocats. Il semble que le gouvernement fédéral veut jouer un rôle créateur dans le domaine de l'administration judiciaire. Il pourrait jouer un rôle semblable à celui que le gouvernement fédéral des États-Unis a joué en établissant un Comité des Règles. Ce comité a établi des règles qui, de l'avis de la plupart des gens, constituent le meilleur ensemble de règles de tout tribunal de droit civil dans le monde entier.

Le président: Merci, monsieur Watson.

M. Woolliams: Monsieur Henderson, voulez-vous faire des commentaires sur le conflit de compétence qui pourrait découler dans un cas simple, où la Gendarmerie royale du Canada est impliquée dans un accident d'automobiles avec deux autres personnes. Est-ce que c'est la Couronne ou les deux personnes qui sont responsables. Comment réglez-vous ces questions?

M. Henderson: La Loi sur la responsabilité de la Couronne est précise à ce sujet. Je ne

[*Text*]

enable you, in my opinion, in the province right now, I do not think there is any problem in tort as to...

Professor Watson: Through the Crown?

Mr. Henderson: Through the Crown in tort. The Crown Liability Act enables you to sue the federal Crown in tort in the province.

Professor Watson: Is that repealed by this Act?

Mr. Henderson: I do not know.

Professor Watson: Because this Act speaks of exclusive jurisdiction in actions against the Crown.

Mr. Henderson: Let me talk about it now. I have not checked that aspect of it.

Certainly the Crown Liability Act today enables you to take an action in tort against the federal Crown in the provincial court in those circumstances where an individual would entitle you to take that action...

An hon. Member: What about contracted?

Mr. Henderson: ...in other words, an individual would be entitled to take an action against another individual, so the Crown Liability Act certainly enables you to take an action in the provincial court today. I agree. I think it is intolerable that you have to decide to take an action in the federal court in tort against the Crown and against perhaps the driver or another person who is also liable in the provincial court. This is a problem; I fully agree. Today it is a problem in contract but the Crown Liability Act today solves that problem in the matter of tort.

Mr. Woolliams: But it does not in contract.

Mr. Henderson: Not in contract. I would certainly agree with Professor Watson: if this Bill does leave that hiatus, that hiatus should be clarified. I think one action is far better than two. In other words, no one is encouraging the multiplicity of procedure. What we are seeking to do is to minimize the multiplicity of procedures and there should be a way in which a single action can be taken. There is no question, I agree with you.

Mr. Woolliams: Thank you very much.

Mr. Henderson: I merely draw your attention to the Crown Liability Act; that should be checked against the statute. If Professor Watson says it is taken away then that should be reconsidered. I agree.

[*Interpretation*]

crois pas qu'il y ait de problème devant un tribunal à ce sujet.

M. Watson: La Couronne?

M. Henderson: La Loi sur la responsabilité de la Couronne permet de poursuivre la Couronne pour acte préjudiciable dans la province.

M. Watson: Est-ce que cette disposition n'est pas abrogée en vertu de la présente loi.

M. Henderson: Je ne sais pas.

M. Watson: La loi parle de la compétence exclusive dans les poursuites contre la Couronne.

M. Henderson: Je n'ai pas vérifié cet aspect.

La Loi sur la responsabilité de la Couronne aujourd'hui vous permet d'intenter une poursuite pour acte préjudiciable contre le gouvernement fédéral dans des tribunaux provinciaux dans le cas où une personne vous permettrait de le faire.

Une voix: Que dire dans le cas d'un contrat.

M. Henderson: ...et la Loi sur la responsabilité de la Couronne permet d'intenter une poursuite dans une cour provinciale contre un particulier. Il est intolérable d'avoir à décider d'intenter des poursuites devant un tribunal fédéral contre la Couronne et contre une autre personne qui est responsable devant le tribunal provincial. C'est là un véritable problème. C'est un problème de contrat, mais la Loi sur la responsabilité de la Couronne résout cette question en la considérant comme un acte préjudiciable.

M. Woolliams: Pas dans le cas de contrat.

M. Henderson: Non, pas dans le cas de contrat; je serais d'accord avec M. Watson que si le bill n'est pas plus précis, il faudra éclaircir la situation. Il ne faut pas encourager la multiplicité des procédures. Il doit y avoir une façon d'instituer une affaire.

M. Woolliams: Merci.

M. Henderson: J'ai attiré votre attention sur la Loi de la responsabilité de la Couronne, il faudrait l'étudier, on me dit que dans ce cas-ci, le présent bill modifie la situation.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: I just asked...

Mr. Henderson: You asked; well he questioned. He just says it should be looked into. If it is preserved, fine; if it is not preserved then it should be examined.

Mr. Hogarth: The major justification that the Minister put before the Committee as I recall, and I hope I am recalling correctly, for the expansion of the federal court structure was that the expanded jurisdiction of the court would give a consistency in decision in the matters over which it had jurisdiction throughout Canada. That is to say, you would not have a *certiorari* appeal from a Labour Relations Board in Nova Scotia conflicting with a decision in British Columbia. The Labour Relations Board of national character would be able to rely on a body of jurisprudence. But I notice in your observations under Clause 53(2) in dealing with the evidence, it appears that what we are going to develop there is every possibility of conflicting decisions within the court itself. If, for instance, a matter comes up in the Province of British Columbia where a rule of evidence has been established, that rule will be applied in British Columbia, whereas, if they are sitting in Nova Scotia, they might apply the Nova Scotia rule and the result would be that the whole substance of the Act in so far as evidence is concerned is defeated. In addition to that...

Mr. Henderson: This is the problem today. I have many cases in which I do not know what rule is applicable.

Mr. Hogarth: Right, in the Exchequer Court today.

Mr. Henderson: That is right because it is the United States citizen fighting another United States citizen relating to a Canadian patent in Calgary, or it might happen to be in B.C., just by accident, and I have to determine those rules; or is it Ottawa? I just do not know. There are many situations where we have infringements all across the country. Do we choose Calgary because the rules are better there? In British Columbia you can cross-examine a jury discovery; in Ontario you cannot.

Mr. Hogarth: Right.

Mr. Henderson: Do I go to British Columbia and get an infringement in British Columbia so I can cross-examine him on discovery? These are the problems that I think are perpetuated in this Bill in the matter of evidence, and that is why I commented on evidence. I think it should be examined and

[*Interprétation*]

M. Hogarth: J'ai seulement demandé...

M. Henderson: De toute façon, il faudrait vérifier. Si c'est préservé, tant mieux, sinon il faudrait réexaminer la question.

M. Hogarth: La justification principale du ministre pour l'extension de la structure du tribunal fédéral est que les décisions seraient plus cohérentes partout au Canada: On n'aurait pas un appel à *certiorari* donné par une Commission de relation de travail en Nouvelle-Écosse qui viendrait en opposition avec une décision prise en Colombie-Britannique. Je remarque cependant dans vos observations concernant la preuve en vertu de l'article 53(2) que cette situation pourrait provoquer des conflits à l'intérieur du tribunal. Si une question est soulevée en Colombie-Britannique où une règle de preuve est établie, cette règle s'appliquera en Colombie-Britannique, tandis que si les poursuites ont lieu en Nouvelle-Écosse cette règle ne s'appliquerait pas. De plus...

M. Henderson: C'est le problème actuellement. Je ne sais parfois plus quelle règle appliquer.

M. Hogarth: A la Cour de l'Échiquier.

M. Henderson: Il peut s'agir d'un citoyen américain qui poursuit un autre citoyen américain au sujet d'un brevet canadien à Calgary ou en Colombie-Britannique ou à Ottawa. Choisit-on Calgary parce que les règles sont meilleures? En Colombie-Britannique on peut procéder en un contre-interrogatoire, mais non en Ontario.

M. Hogarth: C'est juste.

M. Henderson: On pourrait aller en Colombie-Britannique pour intenter un procès en contrefaçon afin d'avoir le droit au contre-interrogatoire. Le projet de loi ne règle pas ce problème. Il doit y avoir une règle concernant les preuves et témoignages qui doivent être uniformes pour tout le Canada.

[*Text*]

there should be a single rule of evidence. The rules of evidence should apply and they should be clear and not different. I agree.

• 1245

Mr. Hogarth: Unfortunately, they are extremely difficult to codify and you end up with these annoyances. But I can see this happening in substantive matters in the court, apart from the rules of evidence if they want to consider evidence procedural. For instance, when a claim gets before this court what body of jurisprudence do they draw upon? In considering a *certiorari* matter for instance, what body of jurisprudence do they draw on for their decisions? Do they go to the Province of Quebec and decide that the body of jurisprudence there shall apply? Do they go to my province or another province?

Mr. Henderson: As I recall Rule 2, I think it is the law of the place that has the greatest connection with the subject matter. It used to be that it was the Common Law in all provinces except Quebec. This has been changed and if I may read Rule 2:

> In any proceedings in the Court where any matter arises not otherwise provided by any provision in any Act of the Parliament of Canada (except Section 34 of the *Exchequer Court Act*) or by any general rule or order of the Court (except this rule), the practice and procedure shall be determined by the Court (either on a preliminary motion for directions,...

So you do not know when you start your action what rule is going to apply.

> ...or after the event if no such motion has been made) for the particular matter by analogy (a) to the other General Rules and Orders of the Court, or (b) to the practice and procedure in force for similar proceedings in the Courts of that province to which the subject matter of the proceedings most particularly relates,

Mr. Hogarth: In the last analysis they are not going to achieve a judicial system with uniformity.

Mr. Henderson: Uniformity. And this is what I am trying to urge against; in my view, certainty of the law is sacrificed for a rule of that nature.

[*Interpretation*]

M. Hogarth: C'est difficile à codifier. A part des règles de témoignages et de dépositions, il y a d'autres questions importantes; quand une réclamation est présentée à la cour, à quelle jurisprudence de quelle province fait-on appel dans les cas à *certiorari*?

M. Henderson: La Règle 2 dit que c'est l'endroit qui a le plus de rapport avec la cause à entendre qui est choisi. Auparavant, le droit commun anglais existait dans toutes les provinces, sauf au Québec. Une telle situation a été changée. En effet, la Règle 2 dit ce qui suit:

> Dans toutes instances devant la Cour où se pose une question non autrement visée par une disposition de quelque loi du Parlement du Canada (à l'exception de l'article 34 de la *Loi sur la Cour de l'Échiquier*) ni par quelque règle ou ordonnance générale de la Cour (à l'exception de la présente règle), la Cour déterminera la pratique et la procédure (soit sur motion préliminaire sollicitant des directives,

Par conséquent, on ne sait pas quand on commence le procès et quelle règle s'appliquera.

> soit que l'événement en cause s'est produit si aucune motion de ce genre n'a été formulée) pour ladite question, par analogie
>
> *a*) aux autres règles et ordonnances générales de la Cour, ou
>
> *b*) à la pratique et la procédure en vigueur pour des instances semblables devant les tribunaux de la province où l'objet de l'instance a pris naissance,

M. Hogarth: En dernier recours, on ne pourra pas réussir à uniformiser le système judiciaire.

M. Henderson: Voilà pourquoi je m'oppose au statu quo qui ne permet pas le règlement des questions.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: Yes.

Mr. Henderson: And I think there should be a uniform determination of the matter of evidence and a uniform determination as to what law is going to apply.

The Chairman: Are there any further questions? Gentlemen, on behalf of the Committee I would like to thank you for your presence this morning. It was most explanatory and I am sure the Committee appreciated very much indeed your very able presentation.

Mr. McCleave: Could I ask just one curious point about the federal jurisdiction of the court. I do not think it has been referred to so far but it is set forth. Mr. Hogarth was the one who drew it to my attention. I think it is number 3...

Mr. Henderson: Yes. Under the Combines Investigation Act the court has criminal jurisdiction.

Mr. McCleave: Do you think this would be a specific reference to that?

Mr. Henderson: It must, but that is the only criminal jurisdiction of which I am aware. Recently the Combines Investigation Act has been amended to enable the Exchequer Court to have jurisdiction in combine matters involving criminal problems. When I read that, that is what I thought it had reference to.

Mr. Hogart: Professor Watson, there is a great deal of criminal jurisdiction here. Under Clause 28, for instance, if a prisoner in a penitentiary were denied a parole he is going to come to the federal court now or the federal court, I understand, is going to come to him.

Professor Watson: I raised that question with some of my colleagues and somebody pointed out that that also helps to clarify the situation where in a lot of administrative proceedings the actual remedy that is given could be characterized as a criminal one. In other words, where there are certain deprivations of fines that might be imposed, it also might help to clarify that.

The Chairman: Mr. Blair.

Mr. Blair: Mr. Chairman, I hesitate to ask any questions at this late hour but both witnesses have stated very emphatically, perhaps I am wrong about Professor Watson, but Mr. Henderson has agreed with Professor Nicholls who argued that the new court should have power not only to quash a decision or remit it back to the administrative tribunal but to

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Oui.

M. Henderson: On devrait pouvoir déterminer de façon uniforme quelles sont les preuves et quelle loi s'appliquera.

Le président: D'autres questions? Messieurs, au nom du Comité, j'aimerais vous remercier de votre présence ce matin. Nous avons énormément apprécié vos témoignages.

M. McCleave: Je voudrais aborder la question de la compétence fédérale du tribunal. Monsieur Hogarth a soulevé cette question.

M. Henderson: En vertu de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions, le tribunal a compétence en matière criminelle.

M. McCleave: Cette question s'y rapporte-t-elle?

M. Henderson: La loi relative aux enquêtes sur les coalitions a été modifiée afin de permettre à la Cour de l'Échiquier d'avoir autorité en matière criminelle dans le domaine des coalitions.

M. Hogarth: En vertu de l'article 28, si un prisonnier d'un pénitencier n'a pas le droit à la libération conditionnelle il devra se présenter devant la Cour fédérale.

M. Watson: J'ai soulevé cette question avec certains de mes collègues et on m'a dit qu'elle aiderait à éclaircir la situation.

Le président: Monsieur Blair.

M. Blair: J'hésite à poser des questions, mais il me semble que M. Henderson est d'accord avec M. Nicholls qui avait soutenu que la nouvelle Cour devrait avoir les pouvoirs non seulement d'annuler une décision, mais d'en donner une qu'aurait dû prendre le premier tribunal. Une telle disposition est-elle juste étant donné les pouvoirs discrétionnaires en

[*Text*]

give the decision which it thought the initial tribunal should have given. My question is whether this is really a sound provision in view of the large amount of discretion in expert matters which has to be confided to these administrative tribunals.

Does Mr. Henderson in particular think it is wise to give an appellate court effectively the power to make decisions which Parliament has confided to these expert tribunals?

• 1250

Mr. Henderson: Yes. My view is yes. I have found as a matter of experience that a difficulty in appealing administrative decisions is that the court is very reluctant to interfere with those decisions. The Supreme Court of Canada has said on several occasions that unless there is an error in principle or unless there is an absence of evidence upon which the matter can be determined, the appeal will be ineffective.

In other words, it is difficult to succeed on an appeal in a matter where there has been an appeal from an administrative tribunal. In my view, the rights of the citizen therefore have been narrowly interpreted. I think there should be an opening up. I think in anything that enables the citizen to have a real determination of his rights by the court, we should move in that direction.

I am perhaps talking about a different thing. Let me get my thinking a little more clear. There are two ways in which you may proceed: by way of appeal, or by way of *certiorari*. If there is no jurisdiction you could proceed with either route. I think it is wrong in this Bill to say that if there is an appeal you can only appeal... I think it is Clause 29 that says that. If the tribunal has no jurisdiction why should you have to go through the appeal procedure. If it has no jurisdiction, surely you should be able to go on a summary way and obtain *certiorari* and show they have no jurisdiction.

That is point one. I think there should be an enlargement of the intervention of the court, both in terms of what they have a right to hear and the way in which they deal with it. It seems useless to me to go to an appeal or to go by way of *certiorari* on a matter which is just going to go right back to the court, right back to the tribunal; they are going to do exactly the same thing.

I do not think you are necessarily going to have a different point of view in going back to that particular tribunal unless the court is at least empowered to give some kind of direction to the tribunal as to the course they ought to follow.

[*Interpretation*]

matière de compétence qui sont confiés à ces tribunaux administratifs.

M. Henderson croit-il qu'il est sage de donner à ce tribunal le pouvoir de prendre des décisions que la Couronne a réservées à ces tribunaux experts?

M. Henderson: Oui. Je me suis aperçu d'après mon expérience qu'il est difficile de faire appel des décisions administratives car ordinairement, la Cour refuse de s'occuper de ces questions. La Cour suprême du Canada a dit qu'à moins qu'il y ait des erreurs de principe ou qu'il y ait eu absence de preuves permettant de déterminer la question, l'appel n'aurait pas d'effet.

En d'autres mots, il est difficile de gagner en appel quand il s'agit d'un tribunal administratif. A mon avis, les droits du citoyen ont été interprétés étroitement, il faudrait que la situation change.

Il y a deux façons de procéder: dans certains cas, vous pouvez avoir un appel où vous pouvez procéder par *certiorari*. Il n'est pas juste que l'article 29 du bill stipule que s'il y a un appel, on ne peut avoir aucun autre recours. Si le tribunal n'a pas autorité, pourquoi devrait-on avoir recours à la procédure d'appel? On devrait pouvoir obtenir un *certiorari*.

Voilà le premier point. Il devrait y avoir un élargissement de l'intervention de la cour dans la détermination des causes à entendre. Il me semble inutile d'aller en appel ou d'utiliser un *certiorari* pour une question qui va revenir de toute façon au tribunal.

Je ne crois pas que le point de vue sera différent à moins que la Cour ne puisse aviser l'autre tribunal qui entendra l'appel de la façon de procéder.

[*Texte*]

I think the court should be given wider powers to ensure that the rights of the citizen are being protected in the activities of administrative tribunals. I do not think they should be narrowed; I think they should be enlarged.

Mr. Blair: Mr. Henderson, my difficulty in listening to you is that the appellate tribunal should give the decision which it might have thought the administrative tribunal should have given. I am sure you did not have in mind that the appellate tribunal should as it were be hearing these cases on their merits or on their facts, but rather as is now the case in all the federal statutes and as provided here, have appeals raised on questions of law and jurisdiction or irregularities in procedure.

Mr. Henderson: What I am really urging is some assurance that the appeal procedure is not just a waste of the litigant's money.

Mr. Hogarth: That is in the Bill, is it not, Mr. Chairman?

Mr. Henderson: I did not think it was.

• 1255

Mr. Hogarth: Oh yes, Clause 52(c)(i).

Mr. Henderson: If it is, then I am walking through an open door.

Mr. Hogarth: Clause 52(c)(i).

> (c) in the case of an appeal other than an appeal from the Trial Division,

They can:

> (i) dismiss the appeal or give the decision that should have been given,...

Mr. Henderson: If that is so, then that solves my problem.

Mr. Blair: That is in cases of appeals within that court from the Trial Division to the appellate tribunal.

Mr. Hogarth: No.

Mr. Henderson: That is an appeal from the Trial Division to the Court of Appeal. Now what Mr. Blair...

Mr. Hogarth: No. No. It says:

> 52. The Court of Appeal may
>
> (a) quash...
>
> (b) in the case of an appeal from the Trial Division,

[*Interprétation*]

Il me semble qu'il faudrait donner de plus grands pouvoirs à la Cour pour qu'on puisse protéger les droits du citoyen dans le cas des tribunaux administratifs, dont les pouvoirs devraient être plus larges.

M. Blair: Pourtant, le tribunal d'appel doit prendre la décision que le tribunal administratif aurait dû prendre. Je suppose que vous ne voulez pas dire que le tribunal d'appel doit étudier ces causes selon leurs mérites ou en tenant compte des faits, mais plutôt d'après les statuts fédéraux. Les appels devraient être entendus seulement sur des questions de droits, de compétence ou dans le cas d'irrégularités dans la procédure.

M. Henderson: Ce que je demande, c'est d'avoir l'assurance que la procédure d'appel ne serve pas uniquement à gaspiller l'argent du plaideur.

M. Hogarth: Cette question se trouve dans le projet de loi n'est-ce pas?

M. Henderson: Il ne me semblait pas.

M. Hogarth: Si, à l'article 52(c) (i).

M. Henderson: Si tel est le cas, je suis en train d'enfoncer une porte ouverte.

M. Hogarth: L'article 52 (c) (i) dit ce qui suit:

> (c) dans le cas d'un appel qui n'est pas un appel d'une décision de la Division de première instance,

La Cour d'appel peut

> (i) rejeter l'appel ou rendre la décision qui aurait dû être rendue...

M. Henderson: Voilà qui résout le problème.

M. Blair: C'est dans les cas d'appel de la Division de première instance à la Cour d'appel.

M. Hogarth: Non.

M. Henderson: Oui.

M. Hogarth: Non. L'article dit ce qui suit:

> 52. La Cour d'appel peut
>
> *a*) mettre fin...
>
> *b*) dans le cas d'un appel d'une décision de la Division de première instance.

[*Text*]

et cetera, then:

(c) in the case of an appeal other than an appeal...

So if you have got an appeal under Clause 28, they can give the decision that should have been given.

Mr. Henderson: That solves my problem. Thank you. That is what I was looking for.

Mr. Blair: But in a fair case, do you think these are situations where a definitive judgment can be given by the appellate court...

Mr. Henderson: Yes, I...

Mr. Blair: ...saving the parties the necessity of going back...

Mr. Henderson: Yes, that is right.

Mr. Blair: ...to the lower court?

Mr. Henderson: In other words, minimize the expense of litigation.

The Chairman: Thank you, gentlemen. We will adjourn to the call of the Chair.

[*Interpretation*]

puis:

c) dans le cas d'un appel qui n'est pas un appel...

Ainsi, dans le cas d'un appel aux termes de l'article 28, la décision est celle qui aurait dû être donnée par la Division de première instance.

M. Henderson: Mon problème est résolu. Merci.

M. Blair: Croyez-vous que dans un cas juste, la Cour d'appel peut donner un jugement précis?

M. Henderson: Oui...

M. Blair: Sans que les parties doivent retourner devant la Division...

M. Henderson: Oui.

M. Blair: ...de première instance?

M. Henderson: Ce qui a pour effet de réduire les frais.

Le président: Merci, messieurs. La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

Government
Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE

HOUSE OF COMMONS

Second Session
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la
vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE
ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT
DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET
TÉMOIGNAGES

LIBRARY
JUN 17 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

No. 29

TUESDAY, MAY 19, 1970

LE MARDI 19 MAI 1970

Respecting

Estimates 1970-71, Department of the Solicitor General, Correctional Services and Royal Canadian Mounted Police.

Concernant le

Budget des dépenses 1970-1971, ministère du Solliciteur général, Services correctionnels et Gendarmerie royale du Canada.

Appearing

Solicitor General of Canada Hon. George J. McIlraith

Comparaît

Solliciteur général du Canada

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings)

(Voir les Procès-verbaux)

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman	Mr. Donald R. Tolmie	*Président*
Vice-Chairman	M. Paul M. Gervais	*Vice-président*
and Messrs.		et MM.
Alexander,	Gibson,	McCleave,
Blair,	Gilbert,	McQuaid,
Brewin,	Hogarth,	*Murphy,
Chappell,	MacEwan,	Schumacher,
Deakon,	MacGuigan,	Sullivan,
Fortin,	Marceau,	Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

Pursuant to S.O. 65 (4) (*b*)—

* Replaced Mr. Cantin on May 19, 1970.

Conformément à l'article 65 (4) *b*) du Règlement—

* Remplace M. Cantin le 19 mai 1970.

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, May 19, 1970
(41)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3.40 p.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Alexander, Blair, Brewin, Deakon, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, McCleave, McQuaid, Murphy, Sullivan, Tolmie—(14).

Appearing: The honourable George J. McIlraith, Solicitor General of Canada.

Witnesses: From the Department of the Solicitor General—Mr. T. G. Street, Q.C., Chairman, National Parole Board; Mr. E. A. Côté, Deputy Solicitor General; Deputy Commissioner J. R. R. Carrière, Operations, Royal Canadian Mounted Police; Assistant Commissioner G. W. Mortimer, Services and Supplies, Royal Canadian Mounted Police.

The Committee resumed its consideration of the items listed in the Estimates 1970-71, relating to the Department of the Solicitor General, the Correctional Services and the Royal Canadian Mounted Police.

The Minister was examined on matters coming within his jurisdiction. He was assisted in answering questions by Mr. Street, Mr. Côté, Deputy Commissioner Carrière and Assistant Commissioner Mortimer.

The Minister indicated that certain information requested in the course of the meeting would be supplied in the near future.

Reference was made to visits by the Committee to certain penitentiaries in Western Canada; the Chairman advised

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 19 mai 1970
(41)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit cet après-midi à 3h 40. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Alexander, Blair, Brewin, Deakon, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, McCleave, McQuaid, Murphy, Sullivan, Tolmie—(14).

Comparaît: L'honorable George J. McIlraith, Solliciteur général du Canada.

Témoins: du ministère du Solliciteur général: MM. T. G. Street, C.R., président de la Commission nationale des libérations conditionnelles; E. A. Côté, solliciteur général adjoint; le commissaire adjoint J. R. R. Carrière, opérations, Gendarmerie royale du Canada; le sous-commissaire G. W. Mortimer, Approvisionnements et Services, Gendarmerie royale du Canada.

Le Comité reprend l'étude des crédits mentionnés au Budget des dépenses 1970-1971 relatifs au ministère du Solliciteur général, au Service de libérations conditionnelles et à la Gendarmerie royale du Canada.

Le Ministre est interrogé sur les questions relevant de sa compétence. Il est aidé de MM. Street, Côté, du commissaire adjoint Carrière et du sous-commissaire Mortimer.

Le Ministre souligne que certains renseignements demandés au cours de la séance seront fournis dans un avenir prochain.

On fait mention des visites du Comité à certains pénitentiers de l'Ouest du Canada; le président remarque que les dispositions

22083—1½

that arrangements would be discussed by the Subcommittee on Agenda and Procedure.

On motion of Mr. Hogarth, it was

Resolved,—That reasonable travelling and living expenses and a "per diem" of $50.00 be paid to Professor G. V. V. Nicholls, who appeared before the Standing Committee on Justice and Legal Affairs on Tuesday, May 12, 1970.

At 5.05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

nécessaires seront discutées avec le sous-comité du programme et de la procédure.

M. Hogarth propose, et

Il est résolu,—Que des dépenses raisonnables de déplacement et de subsistance, ainsi qu'une allocation de $50 par jour, seront payées à M. G. V. V. Nicholls, qui a comparu devant le Comité permanent de la justice et des questions juridiques le mardi 12 mai 1970.

A 5h 05, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Texte*]

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, May 19, 1970

• 1541

The Chairman: Gentlemen, this afternoon we will be studying the Estimates of the Department of the Solicitor General relating to the Correctional Services and the Royal Canadian Mounted Police and the National Parole Board.

We have had these gentlemen before the Committee before and perhaps what we should do is open the meeting to questions at this time. Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, I had no questions really re the Parole Board but I did have some regarding the Correctional Services and specifically with regard to the latest suicide at St. Vincent de Paul, but while perhaps the Minister thinks over his position on that one, I do have two questions, I think, or at least one—overtime in the RCMP, that is relevant to the witnesses before us this afternoon, and the third question I would like to explore is in connection with the grievances that probably most members of the Committee have received from people in the employ of the penitentiaries out in British Columbia who are classified as Visits and Correspondence Officers in the Canadian Penitentiary Service and have been assigned to the Welfare Programs Group in the administrative and foreign service category. They were satisfied with this assignment according to their category but now they have been advised that these positions have become administrative support category, clerical and regulatory group, effective as of October 1, 1967, and there was some objection by them, Mr. Chairman, because this was a retroactive reclassification; apparently they had been happy with the group in which they had been before they were changed to something else, and this, at least according to the correspondence I have, is at the heart of the problem.

Now my question to the Solicitor General is this. Is this matter properly within the jurisdiction of the Solicitor General and the Correctional Services or is it more properly a

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 19 mai 1970

Le président: Messieurs, cet après-midi, nous allons examiner les crédits du ministère du Solliciteur général en ce qui concerne les services correctionnels, la Gendarmerie royale du Canada et de la Commission des libérations conditionnelles.

Ces messieurs ont déjà comparu devant nous et nous devrions peut-être permettre tout de suite qu'on pose des questions. Monsieur McCleave.

M. McCleave: Je n'avais vraiment pas de question à poser en ce qui concerne la Commission des libérations conditionnelles mais j'en avais en ce qui concerne les services correctionnels et plus particulièrement en ce qui concerne le dernier suicide à Saint-Vincent-de-Paul. Pendant que le ministre réfléchit à cette question, cependant, j'ai deux autres questions à poser en ce qui concerne a) le temps supplémentaire à la Gendarmerie royale, ce qui peut intéresser les témoins que nous avons ici, et la troisième question, que je voulais soulever, a trait au grief que la plupart d'entre nous, sans doute, avons reçu de personnes qui travaillent en Colombie-Britannique dans les pénitenciers et qui sont des fonctionnaires de liaison ou des commis du pénitencier canadien et qui travaillent dans le cadre des programmes de bien-être et de la catégorie du service étranger. Ils en étaient satisfaits originairement. Mais on vient de leur dire qu'ils vont passer désormais au groupe de personnel de soutien des cadres à compter du 1er octobre 1967. Ils s'y sont opposés en ce sens que c'était là un reclassement rétroactif, ils étaient satisfaits d'appartenir au groupe auquel on les avait versés à l'origine, ils ne sont pas du tout contents d'avoir été versés à un autre groupe. Voilà le fond du problème d'après les lettres que j'ai reçues.

La question que j'ai à poser au Solliciteur général est la suivante: Est-ce que c'est une question qui dépend du ministère du Solliciteur général et des services correctionnels, ou

[*Text*]

question within the jurisdiction of those who deal with classifications within the Public Service?

Hon. George J. McIlraith (Solicitor General of Canada): The answer is that it is properly within the jurisdiction of the Department. The Penitentiary Service was brought under the Public Service Commission, that is, its personnel, on September 11 of last year, so you may, in pursuing the question, have to move from one area to the other.

• 1545

Mr. McCleave: Well, then, perhaps since the jurisdiction of the Solicitor General seems limited from the standpoint of time, could he advise the Committee what steps are being taken to deal with the grievances of these several dozen, as I gather, people?

Mr. McIlraith: Yes. I can get that information and bring it all here. I had not anticipated the question coming up today, but I would be very glad to bring it. The Deputy Solicitor General is here. He is more familiar with the aspects of it relating to the Public Service Commission and its jurisdiction, and he could perhaps give you a fuller answer than I can at the moment.

Mr. McCleave: Well, could I ask then Mr. Côté if he would deal with it? And perhaps before he does, he could indicate to us whether this is just confined to people in the service in British Columbia or whether it is a cross-country movement that affects other parts of Canada.

Mr. E. A. Côté (Deputy Solicitor General): Mr. Chairman, I did become aware of this particular problem as it affects the people in British Columbia, the offices of the Penitentiary Service, and there was a letter which was sent, I think, by the Minister to a member of Parliament who had asked questions about this particular matter. If my memory serves me, the situation is the following. Prior to September 11, 1969, the Penitentiary Service classification was not carried out in the way it would have to be carried out after the Penitentiary Service personnel came under the Public Service Employment Act.

There was quite some time before people could get themselves classified—it is quite a lengthy process—and as a temporary accommodation, as I understand it, the correspondence clerks were put into the welfare category back in about 1967 or thereabouts. But this was examined later and it was found that they should be placed in another category, the administrative support staff category, if memory serves.

[*Interpretation*]

est-ce qu'il faudrait plutôt la soulever auprès de ceux qui s'occupent de la classification à l'intérieur de la Fonction publique?

L'hon. George J. McIlraith (solliciteur général du Canada): Cela relève de la juridiction du ministère. Le personnel du service pénitenciaire n'appartient à la Fonction publique que depuis le 11 septembre de l'année dernière. Vous pourrez, en poursuivant l'examen de cette question passer en quelque sorte d'un domaine à un autre.

M. McCleave: Puisque la compétence du solliciteur général semble limitée tout au moins dans le temps, pourrait-il dire au comité quelles mesures sont prises pour satisfaire aux griefs qui ont été soulevés, il y en a de la part de quelque douzaines de personnes.

M. McIlraith: Je pourrais obtenir ces renseignements et vous les communiquer. Je ne m'attendais pas qu'on pose la question ici aujourd'hui. Je me ferai un plaisir, en tout cas, de vous renseigner. Le sous-solliciteur général est ici, il connaît mieux ces questions qui relèvent de la Fonction publique. Il pourrait vous répondre mieux que moi.

M. McCleave: Est-ce que je puis donc poser cette question à M. Côté, est-ce qu'il pourrait y répondre? Mais avant de le faire, pourrait-il nous dire si cela intéresse essentiellement les gens de la Colombie-Britannique ou si cela intéresse les habitants d'autres parties du Canada?

M. E. A. Côté (solliciteur général adjoint): J'ai été mis au courant de ce problème dans la mesure où il intéresse les fonctionnaires du service pénitenciaire en Colombie-Britannique. Une lettre, je pense, a été envoyée par le ministre à un député qui avait posé des questions à ce sujet. Si je me souviens bien, voilà la situation. Antérieurement au 11 septembre 1969, le classement du personnel du service pénitenciaire n'était pas fait de la façon dont il aurait dû être fait après que ce personnel serait passé à la Fonction publique, et donc serait régi par la Loi sur la fonction publique.

Ce processus de classement est assez long. Il y a eu une solution provisoire, si j'ai bien compris. Les commis aux écritures ont été versés vers la catégorie des agents du bien-être, je pense, dès 1967, si je ne m'abuse. On est quand même plus tard revenu sur cette question. On a jugé qu'il valait mieux les verser dans les catégories du personnel de soutien des cadres.

[*Texte*]

Mr. McCleave: Clerical and regulatory group-level four as of October 1, 1967.

Mr. Côté: Correct. And they did get in this regard pay adjustments over the time, and my understanding is that the category of persons who deal with correspondence matters, that the qualifications for the persons doing this task are such that they should more properly be within the clerical category than within the welfare group. And I think that some members of the Penitentiary Service felt aggrieved that they were not to remain in the welfare category because obviously if you have a higher category where the qualifications are higher, if you were to remain in there you would be getting more pay. But the decision was that they should remain in the clerical category and I gather that no one in that group suffered any pay reduction, and there have been pay adjustments since that time which have made the situation one of general satisfaction apart from a few individuals who feel unhappy that they were not left in what was a temporary accommodation in the welfare category.

This, from memory, Mr. Chairman, is what I recall of that particular case.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, if I may pursue it just a little bit further, I think the Deputy Solicitor General is correct in that it did not seem to affect the pay in the past, but the complaints that some of us have received use this phrase: "will result in reductions in our future salaries, increments and benefits". Perhaps if this point were cleared up it would not have this effect and the matter could be dropped.

• 1550

Mr. Côté: Well, sir, I do not know what is meant exactly by the reduction in future pay increases and benefits. It is possible that in the welfare category the steps are greater than in a clerical category, but the requirements in the welfare category, as I understand it, are greater than for the clerical category. You require more education, more schooling, for these purposes, and I do not think anybody could guarantee that in the future for a clerical category the increases would be as high there as they would be for another category such as the welfare group.

Mr. McCleave: Well, then, Mr. Chairman, can I leave it at this for the time being. Could the Solicitor General and his Deputy assure us that the complaints of these men—admittedly they have just come in by mail and we have not had a chance to talk to them, or I

[*Interprétation*]

M. McCleave: Commis quatrième niveau au 1er octobre 1967.

M. Côté: C'est exact. Ils ont donc bénéficié d'un rappel d'augmentation pour la période envisagée. On me dit que les personnes qui s'occupent de la correspondance devraient appartenir à la catégorie des commis aux écritures plutôt qu'à la catégorie des agents du bien-être, d'après les qualités requises pour leur travail. Certains employés du service pénitenciaire se sont jugés lésés, ils auraient préféré rester dans la catégorie des agents du bien-être. Il est manifeste que si on appartient à une catégorie où les titres désignés sont plus élevés on serait plus payé. Toutefois, on a décidé qu'il valait mieux les laisser dans la catégorie des commis aux écritures. Personne de ce groupe cependant n'a perdu d'argent. Les questions de traitement ont été réglées à la satisfaction générale, à ceci près que certaines personnes n'étaient pas spécialement contentes de n'être pas restées dans la catégorie du soutien administratif, ce qui n'avait d'ailleurs été qu'une solution provisoire.

Voilà ce que je puis vous dire de mémoire sur cette question.

M. McCleave: Est-ce que je peux poursuivre? Le solliciteur général a passé en revue les événements passés, mais voici ce que nous trouvons dans les lettres qu'on nous envoie: «ce qui entraînera une réduction de nos traitements de nos augmentations et avantages dans l'avenir. Si ce n'était pas le cas, on pourrait peut-être abandonner la question tout de suite.

M. Côté: Je ne sais pas ce qu'on entend exactement par la réduction des futures augmentations de traitement ou de prestation, il n'est pas impossible que dans la catégorie des agents du bien-être les augmentations soient plus fortes que dans le groupe des commis aux écritures. Mais si j'ai bien compris, les titres et qualités exigés des agents du service du bien-être sont plus élevés. On a besoin, par exemple, d'une instruction plus poussée. Personne ne saurait garantir, je crois, que les augmentations prévues pour les commis au bien-être seraient aussi élevées qu'elles le seraient dans les autres catégories.

M. McCleave: Est-ce que je puis en rester là pour l'instant. Le solliciteur général et son sous-ministre peuvent-ils nous assurer cependant que les plaintes de ces gens qui nous ont été transmises, il est vrai, seulement, par correspondance, feront l'objet d'un examen. Je

[*Text*]

have not, and to follow the matter further and look between the lines, whether it is still a matter for open study within the Department so that these men can expect that the points that they have raised in their letters will be looked at and answered shortly.

Mr. McIlraith: Yes, I would be very glad to give that assurance. It is, as a matter of fact, now receiving attention.

Mr. McCleave: Yes, fine.

My second point, which I would direct to the Solicitor General and I am not sure if I am in order on this, Mr. Chairman, or not, but it concerns the fact that over the week-end we had yet another suicide at St. Vincent de Paul penitentiary at Montreal.

There had been questions by members before, including myself, on the steps or studies that the Minister was undertaking and he has given us replies in the House, and also a point by, I think, a Dr. Bruno Cormier, if I recall his name correctly, who is associated with McGill but does some part-time work for the Department, that there was simply not enough professional facility available to look at this problem and hopefully to ward it off at St. Vincent de Paul. Could the Minister bring us up to date on the studies carried out within the Department and what steps, if any, have been decided on?

Mr. McIlraith: Yes, I would be very glad to.

I do not know at what length you want to go into this subject. I was under a misapprehension. I had been advised that the Committee was here to deal with the question of overtime pay of the Royal Canadian Mounted Police, and one or two questions on the Parole Board. But I would be very glad to go into this whole subject of suicides in the penitentiary, in a fairly brief way now or in just whatever way you wish.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, there might be a disposition on the Committee's part to wind up the Estimates of the Solicitor General this afternoon. I think this is a question that is outstanding to many members of the Committee and if we could get an answer to that, I am sure it would expedite progress.

Mr. McIlraith: We have an investigative study going on, the long-term one, and while it is going on, we are trying to take positive steps to ameliorate this situation particularly in St. Vincent de Paul. Many things have been done there. I think I outlined them either in the House or in correspondence with

[*Interpretation*]

n'ai pas eu en effet l'occasion de converser avec eux. Me dira-t-on si malgré tout le ministère continuera à examiner la question de façon que ces hommes soient convaincus que les questions qu'ils ont soulevées dans leurs lettres puissent faire l'objet d'un examen aussitôt que possible.

M. McIlraith: Je peux donner cette assurance. Nous sommes actuellement en train d'examiner la question.

M. McCleave: Parfait.

Voilà la deuxième question que je voulais poser au solliciteur général, je ne sais pas si ma question est recevable, mais pendant la fin de semaine il y a eu un autre suicide à St-Vincent-de-Paul, c'est-à-dire au pénitencier de Montréal.

D'autres députés, y compris votre serviteur, ont déjà posé des questions là-dessus, nous avons demandé quelles sont les mesures que le ministre allait prendre à ce sujet. Il nous a répondu à la Chambre. Il y a aussi un certain Dr Bruno Cormier qui travaille à l'université McGill mais qui est également médecin à temps partiel à St-Vincent-de-Paul. Il nous avait dit, je pense, qu'il y avait pénurie de personnel compétent pour s'occuper de cette question et pour empêcher ces accidents de se reproduire à St-Vincent-de-Paul. Le ministre pourrait-il nous dire quelles sont les mesures prises par le ministère, quelles études ont été faites sur la question?

M. McIlraith: Avec plaisir.

Je ne sais pas si vous voulez que j'entre dans les détails. On m'avait mal renseigné. On m'avait dit que le Comité était ici pour s'occuper de la question du temps supplémentaire dans la Gendarmerie Royale et pour poser une ou deux questions sur le Service de libération conditionnelle. Il me fera plaisir en tout cas de répondre complètement à toutes ces questions sur les suicides au Pénitencier. Je puis y répondre brièvement ou de toute autre façon, comme il vous plaira.

M. McCleave: Je pense que le Comité sera tout à fait disposé à terminer cet après-midi l'examen des crédits du solliciteur général, mais voilà néanmoins une question que se posent un grand nombre d'entre nous. Si on pouvait nous répondre, c'est sûr que cela accélérerait le cours de notre travail.

M. McIlraith: Nous sommes à faire une enquête de longue haleine sur toute cette question. Nous essayons de prendre des mesures positives pour améliorer la situation, notamment à St-Vincent-de-Paul. Un grand nombre de choses ont déjà été faites; il en a déjà été question à la Chambre, j'en ai même

[*Texte*]

some of the members of the Committee, setting out what was being done in a physical way.

In addition to the steps being done in a physical way to better conditions rapidly—and those changes should be completed by the end of this month—there is the more important question of recruiting a full-time psychiatrist and psychiatrical trained officials for the psychiatric wing, and that is under way. Further, there is the training—with the addition of those professionals—of the whole staff who will be dealing with the persons in that wing. So the complete staff will be trained in handling people with that condition.

There is also liaison being developed with the Quebec provincial services regarding certain of the chronic-type cases they have so that there is not the break-in treatment, that sort of thing. And then, of course, there is the modern psychiatric hospital. Construction on that is beginning this year, as you know, and it should be in a position to receive patients or inmates within something less than two years from the date of the actual start of construction.

• 1555

Mr. McCleave: May I ask the Minister, with regard to the latest case and I am simply not familiar with the details, if there was a psychiatric investigation of this young person as soon as he had entered the confines of St. Vincent de Paul?

Mr. McIlraith: Just a moment. That was only this weekend and I have the memo here.

Yes, the suicide this weekend. A pre-sentence report had accompanied this inmate to penitentiary and there was no indication of psychiatric problems. He was in the reception centre, by the way, at the time.

Mr. McCleave: So he was just on his way in?

Mr. McIlraith: The formal admission took place on April 17, and he was in on a two-year sentence. He had never been in the penitentiary before. A pre-sentence report accompanied him and there was no indication of psychiatric problems. On May 16, while in the reception centre, he was found dead.

[*Interprétation*]

informé les membres du Comité par correspondance. Nous avons dit ce que nous faisions là-bas du point de vue matériel.

Outre les mesures destinées à améliorer la situation matérielle rapidement—ces changements devraient être complétés vers la fin du présent mois—il y a la question, plus importante encore, du recrutement de psychiatres et d'agents et de gardes formés à la psychiatrie pour le pavillon psychiatrique. La question est à l'étude. Nous avons pris des mesures pratiques en ce sens. Tous les membres du personnel qui auront à s'occuper des détenus dans ce pavillon seront formés aux méthodes psychiatriques abstention faite sans doute des psychiatres.

En outre nous sommes en train d'établir des liaisons avec le service psychiatrique des prisons du Québec au sujet des malades chroniques de façon que le traitement de ces malades ne soit pas interrompu. Ajoutons qu'on est en train de construire un nouvel hôpital psychiatrique. La mise en chantier va avoir lieu cette année et cet hôpital pourrait recevoir des détenus d'ici deux ans, d'ici un peu moins de deux ans, à compter de la date de mise en chantier.

M. McCleave: Mais en ce qui concerne le dernier cas, je ne connais pas les détails de la question mais le ministre me dirait-il si ce jeune homme avait subi un examen psychiatrique dès son entrée à St-Vincent-de-Paul?

M. McIlraith: Un instant, je vais me renseigner.

Ces incidents se sont produits pendant la fin de semaine et j'ai justement le mémoire sous les yeux. Oui, en ce qui concerne le suicidé de la fin de semaine—lorsqu'il est entré au pénitencier, les autorités de l'institution ont reçu le rapport rédigé avant la sentence. Nulle mention de difficultés d'ordre psychiatrique. Il était au centre d'accueil lorsque l'accident s'est produit.

M. McCleave: Alors, il était encore à la réception?

M. McIlraith: Ainsi donc il est entré officiellement le 17 avril. Il avait été condamné à une peine de deux ans. Il n'avait jamais été détenu au pénitencier auparavant. Il y avait un rapport antérieur à la sentence qui a été fourni aux autorités pénitenciaires au moment de son entrée dans cette institution et l'on ne faisait état d'aucune difficulté d'ordre psychiatrique. Le 16 mai, on le trouva mort au centre d'accueil.

[*Text*]

Mr. McCleave: What would be the purpose of the reception centre? To see what special problems accompany these people?

Mr. McIlraith: Exactly, and how they should be treated, and to what particular segment of the penitentiary service they should be sent—that is, whether minimum security, medium maximum, that sort of thing.

Mr. McCleave: Would that indicate then that a psychiatric examination was held up for or did not take place within that period of a little over three weeks?

Mr. McIlraith: I do not think I have accurate information on that point here at the moment. There is, of course, the inquiry going on at the moment.

Mr. McCleave: Yes. I do not want to trespass on that but I was wondering about the general policy and the policy of psychiatric soundings, particularly with regard to people who go into a penitentiary for the first time, Mr. Chairman, as I gather was the case with this person.

Mr. McIlraith: I do not have accurate information here. I do have a private report. Nothing abnormal about him was reported in the documents accompanying him. He appeared friendly and cheerful and was perfectly normal in his conduct. It went on to say that the staff were very shocked and that there is no understanding as to why this young man should have been a problem.

Mr. McCleave: Did he have any previous record of imprisonment?

Mr. McIlraith: He was not around the penitentiary previously but I do not know whether there was a previous record or not. There is nothing here to indicate one. The Deputy Minister may have some further information on that. I have been up on the Hill all day.

Mr. McCleave: Could I ask Mr. Côté?

Mr. Côté: Mr. Chairman, I think that what Mr. McCleave is seeking to ascertain is the sort of procedure at the reception centre. An inmate arrives at the reception centre, after having been found guilty of an offence over two years and a day, and remains at the reception centre for possibly six to eight weeks. Classification follows the cursory medical examination and he is allotted a cell. They try to establish, by classification officer, a rapid segregation of first-time offenders,

[*Interpretation*]

M. McCleave: Mais quel est le but d'un centre de réception? Découvrir les problèmes particuliers des détenus?

M. McIlraith: C'est juste. Il s'agit de savoir comment on doit le traiter, dans quelle partie du service pénitenciaire on doit l'envoyer, dans une institution à sécurité maximale, minimale, etc.

M. McCleave: Est-ce que—mais puisque ce détenu avait passé 3 semaines au centre de réception, comment se fait-il qu'il n'y ait pas eu d'examen psychiatrique?

M. McIlraith: Je n'ai pas de renseignements précis sur cette question. Naturellement l'enquête se poursuit actuellement.

M. McCleave: Je me demandais ce qu'était le principe général, en ce qui concerne les gens qui entrent au pénitencier pour la première fois, monsieur le président, je me demandais ce qui en était des examens psychiatriques auxquels on pourrait procéder, notamment en ce qui concerne ceux qui entrent au pénitencier pour la première fois. Je songe à ce cas-ci et à ce qui a pu se passer en l'occurrence.

M. McIlraith: Je n'ai pas de renseignements précis, j'ai ici un rapport particulier sous les yeux. Le document qui l'accompagnait ne signalait rien d'anormal. Il paraissait amical et de bonne humeur et sa conduite était parfaitement normale. Le personnel était extrêmement étonné de ce qui s'est passé. On ne voit vraiment pas comment il se fait que ce jeune homme ait agi comme il l'a fait.

M. McCleave: Avait-il un dossier judiciaire, un casier judiciaire? Avait-il déjà été en prison?

M. McIlraith: Il n'avait jamais été au pénitencier mais je ne sais pas s'il avait déjà été en prison. Rien ici, je n'ai pas d'indications ici sous les yeux. J'ai été à la Chambre toute la journée, peut-être mon sous-ministre pourrait-il répondre?

M. McCleave: Puis-je interroger M. Côté?

M. Côté: Ce que M. McCleave voudrait savoir c'est exactement comment on procède au centre d'accueil. Le détenu donc se présente au centre d'accueil, lorsqu'il a été condamné à une peine de deux ans et un jour ou plus, il reste au centre d'accueil de 6 à 8 semaines. On y procède à un examen médical courant, on lui donne une cellule. On tâche, à ce centre d'accueil, par l'intervention de l'officier du placement, d'établir une sélection entre les diverses catégories de détenus, réci-

[*Texte*]

young offenders, hardened criminals, et cetera. Then in many cases—in all cases, in fact—they attempt to assess the capability of the individual, what his stability is, and so on, through psychological tests, tests in the workshop, and various aptitude and intelligence tests.

• 1600

This is not properly a psychiatric test. Cases that are an indication of mental instability will be referred on an emergency basis to the psychiatrist because there are too few psychiatrists and we need psychologists in our system at the moment. There is this sort of testing that goes on. In the course of the six weeks or so, a committee will see the inmate and if he is a hard repeater criminal with many sentences, will direct him to maximum security. If he is a young man, 18 to 25, the committee will direct him to the federal training centre and see that he gets into a particular type of trade. That is the process of the reception centre. At the moment St. Vincent de Paul is being used as a reception centre, a psychiatric centre and the hospital wing is being used. We are building a new reception centre at the Ste-Anne-des-Plaines complex to do this work of assessing the individual, categorizing him according to age, and type of offence, and treatment that the individual may need, and to have him put into a maximum, medium at most initially, maybe later to a minimum security institution for his retraining.

Mr. McCleave: My final question on the subject then, Mr. Chairman. Is it fair to say then that the problem of manpower as stated by Dr. Bruno Cormier is still a substantial one in cases such as this?

Mr. Côté: Mr. Chairman, I wonder what Mr. McCleave means by "cases such as this?"

Mr. McCleave: I was going to say of psychiatric, or psychological, or other means of mental testing manpower.

Mr. Côté: Yes, one needs more psychiatrists, more psychologists, and appropriately trained supportive personnel in that area in the Penitentiary Service.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, my third topic was overtime for the RCMP but I have already spent my 25 minutes. I was warming up with these two other matters but I think in fairness to the other members of the Com-

[*Interprétation*]

divistes, délinquants, condamnés à une première peine, etc. Ensuite, on procède à des tests psychologiques, à des tests en atelier par le moyen de divers tests d'intelligence.

Ce n'est pas à proprement parler un examen psychiatrique. Dans les cas où il y aurait des indications d'instabilité mentale, il y a renvoi d'urgence à un psychiatre. Nous n'avons pas assez de psychiatres. Nous avons aussi besoin de psychologues. Il y a une série de tests qui sont donnés pendant les six semaines que le détenu passe au Centre de réception, et, de plus, le détenu est reçu par un comité. Mettons qu'il s'agisse d'un récidiviste endurci qui a été condamné à plusieurs peines; il est envoyé à une institution de sécurité maximum. S'il a de 18 à 25 ans, il est envoyé au Centre de formation fédéral, de façon qu'il puisse y apprendre un métier. Voilà la façon de procéder du Centre de réception à l'heure actuelle. Saint-Paul sert de Centre de réception. Le Pavillon hospitalier sert de Centre psychiatrique, mais nous sommes en train de construire un nouveau centre de réception au complexe de Sainte-Anne-des-Plaines où l'on pourra procéder à ces examens, au classement de l'individu selon l'âge, selon les types de crimes qu'il a commis, selon le traitement qu'il devrait subir, etc., de façon qu'on puisse décider de l'envoyer dans une prison soit de sécurité maximum, ou de sécurité moyenne ou de sécurité minimale.

M. McCleave: Ma dernière question, monsieur le président, est celle-ci. Peut-on dire vraiment que le problème de la main-d'œuvre dont a parlé le Dr Cormier est toujours un problème grave dans un cas comme celui-là?

M. Côté: Monsieur le président, je me demande ce que M. McCleave veut dire par «dans un cas comme celui-là».

M. McCleave: Je voulais parler des psychiatres, des psychologues, du personnel psychiatrique, etc.

M. Côté: Nous avons besoin de plus de psychiatres, plus de psychologues et plus de personnel formé dans ces disciplines, dans les services pénitenciers.

M. McCleave: Je voulais aborder en troisième lieu la question de surtemps pour la Gendarmerie royale mais je crois que je pose des questions depuis 25 minutes maintenant. Je me suis beaucoup intéressé à ces deux

[*Text*]

mittee I should cease and desist. I will be back, if I may, on the question of overtime. Thank you.

The Chairman: Are there any further questions to the Solicitor General? Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I would like to preface my remarks to the Solicitor General by saying he is building up quite a reputation with regard to excellent legislation in this field. I refer specifically to the Criminal Records Act which was passed last week and also his statement that he has implemented many of the recommendations of the Ouimet Commission with regard to parole. Keeping that in mind, I wonder if he is going to take a next step with regard to his legislation and bring forth an amendment to the Criminal Code abolishing corporal punishment?

Mr. McIlraith: No, Mr. Chairman, he is not because that does not come under the responsibility of this ministry. That responsibility is one belonging to the Justice portfolio. Any such legislation would have to come forward from that department.

Mr. Gilbert: I would be right in assuming that if it does come forth from the Minister of Justice's Department in the form of legislation that you will fully support it.

Mr. McIlraith: I would want to see his legislation first. I think the record of the Penitentiary Service is pretty good on the subject.

Mr. Gilbert: I say that, Mr. Chairman, because the Minister of Justice is contemplating legislation which it hopes to get before the House by the end of June. In that legislation I would hope that he would have an amendment to the Criminal Code with regard to the abolition of corporal punishment. I would hope that he would have the assistance of the Solicitor General in making sure that it is in there.

Mr. McIlraith: I am very guarded on disclosing what is in the legislation he is going to bring before the House before he has presented it to the House.

• 1605

Mr. Gilbert: I will move to another subject, Mr. Minister, and that is the question of juvenile delinquency. You told me in the House that you would be bringing forth a young offenders act. I wonder if it is possible to bring forth that young offenders act before the session closes because there are many

[*Interpretation*]

autres questions. Je pense qu'il ne serait que juste que je passe la parole aux autres membres du Comité. Je poserai ensuite des questions au sujet du surtemps.

Le président: Y a-t-il d'autres questions au Solliciteur général? Oui. Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Monsieur le président, je voudrais tout d'abord dire au Solliciteur général qu'il est en train de se construire une belle réputation en matière de mesures législatives excellentes dans ce domaine. Je pense particulièrement à la Loi sur les casiers judiciaires, votée la semaine dernière, et au fait qu'il a appliqué de nombreuses recommandations de la Commission Ouimet en ce qui concerne les libérations conditionnelles. Je me demande s'il ira encore plus loin, s'il prendra une mesure suivante qui permettra de modifier le Code criminel afin d'abolir les peines corporelles.

M. McIlraith: Non, monsieur le président. Non. Car cela n'est pas de la responsabilité de mon ministère. Cette responsabilité appartient au ministre de la Justice, le portefeuille de la Justice devra présenter ce genre de mesures législatives.

M. Gilbert: Donc si le ministre de la Justice présente une loi à cet effet, vous l'appuierez.

M. McIlraith: Je veux d'abord voir la mesure législative mais je pense que, dans ce domaine, les services pénitentiaires ont des antécédents tout à fait excellents.

M. Gilbert: Je dis cela, monsieur le président, parce que le ministre de la Justice envisage des mesures qu'il espère soumettre à la Chambre d'ici la fin de juin. Dans cette législation, j'espère qu'il y aura un amendement au Code criminel afin d'abolir les peines corporelles. J'espère que le Solliciteur général l'appuiera dans ce domaine.

M. McIlraith: Il m'est difficile de parler de ce projet de loi avant qu'il ne soit présenté à la Chambre.

M. Gilbert: Je passe à un autre domaine, monsieur le Ministre. Il s'agit de la délinquance juvénile. Vous m'avez dit que vous avez l'intention d'introduire une loi sur les jeunes délinquants. Est-ce que cette loi sera soumise avant la fin de la session? Je me le demande car il y a de nombreux travailleurs

[*Texte*]

social workers across the country that are most anxious to have a look at the legislation. When it does come down in the fall and when it is studied in the fall, they would be prepared to come here and make representations.

Mr. McIlraith: That is a field of legislation within the responsibility of this department and on that one I am prepared to talk quite fully. I have what I hope is a final draft of that legislation. It is the fifth draft. It is completed and ready, subject to the printing of sufficient copies being done, to present to my colleagues for final approval. I hope that can be done fairly quickly but there are quite a few demands on their time. It is a rather complex bill because of the inherent difficulty in the subject but more particularly because it must be made to work in conjunction with the legislative jurisdiction of the provinces. There are 10 different provinces and they have somewhat diverse ideas on this subject. In any event, I will have that draft ready for discussion with my colleagues with a view to try to get final approval of it. There may or may not be a necessity of changing it on some points. I hope there will not be. Then the question would have to be settled as to whether or not it is better to present the bill for First Reading knowing full well that the session would be prorogued before the bill was treated at the other stages. I will look at that point. I take it from your remarks that you would wish it to get First Reading before the Recess.

Mr. Gilbert: You are absolutely right. This is not only my feeling, Mr. Minister, it is the feeling of many workers in the field across the country that they would like to have a look at it during the summer months so that they can prepare their representations for when it does come up for Second Reading in the fall. We have spent some time with regard to this problem of juvenile delinquency. The Commission reported quite some time ago. I am not putting the blame on your shoulders but what I am asking for is a little speed with regard to the legislation.

Mr. McIlraith: Well, I do not know how there can be any more speed than there is on it. It is going as quickly as it can be made to move. I am never the optimist, but I would hope that their comment will be short and simple and contained in the one word—"excellent".

Mr. Gilbert: Time will tell.

[*Interprétation*]

sociaux au Canada qui attendent avec impatience une telle mesure. Quand elle sera soumise en automne, elle sera étudiée en automne; ils seront prêts à venir ici et faire des représentations.

M. McIlraith: Je connais très bien cette mesure législative car nous la préparons dans mon ministère, je peux donc en parler. J'espère—avoir en main le texte final du projet, c'est le cinquième texte en passant. Il est prêt et nous allons le faire imprimer et je le présenterai à mes collègues pour approbation. J'espère que nous pourrons agir assez vite. Mais malheureusement, ils sont très occupés. C'est un bill assez complexe et, en raison des difficultés inhérentes du sujet et tout particulièrement parce qu'il doit pouvoir être appliqué dans le cadre de la compétence judiciaire des provinces. Il y a 10 provinces et un certain nombre de théories différentes à ce sujet, Quoi qu'il en soit, je prépararerai le projet pour pouvoir en discuter avec mes collègues et j'espère qu'il sera accepté rapidement. Nous aurons peut-être à modifier certains points, mais j'espère que ça ne sera pas nécessaire. Il faut donc régler la question à savoir s'il est préférable de présenter le bill en première lecture en sachant bien que la session sera interrompue avant que l'on ne puisse passer aux deux autres lectures. Je vais y penser. Je crois comprendre que vous aimeriez avoir la première lecture avant le congé.

M. Gilbert: Absolument. C'est non seulement mon sentiment mais c'est également le sentiment de nombreux travailleurs sociaux au Canada qui voudraient pouvoir l'examiner pendant l'été de façon à se préparer à présenter leur opinion lorsque le projet de loi sera soumis en deuxième lecture à l'automne. Nous avons étudié assez longuement cette question de la délinquance juvénile. Le rapport de la Commission a été remis il y a quelque temps. Je ne veux pas vous mettre le couteau sous la gorge mais je vous demande de travailler aussi rapidement que possible.

M. McIlraith: Je ne pense pas que nous puissions aller vraiment plus rapidement maintenant. Je n'ai jamais été un très grand optimiste mais, quand même, j'espère que leurs commentaires seront courts et simples et se résumeront en un seul mot: «excellent».

M. Gilbert: Je pense que nous le saurons en temps et lieu.

[*Text*]

Mr. McIlraith: There is also the problem of giving the provinces an opportunity to look at the legislation so that they can make their views known.

Mr. Gilbert: Right. Mr. Minister, I wonder if I could ask Mr. Street some questions with regard to parole?

Mr. McIlraith: Yes, by all means. Mr. Street.

Mr. Gilbert: Just so we may get the picture in full focus, Mr. Street, how many paroles were granted in 1968 and 1969?

Mr. T. G. Street, Q.C. (Chairman, National Parole Board): Both years together, Mr. Gilbert?

Mr. Gilbert: All right.

Mr. Street: In 1968 there were 3,518 and in 1969, 4,782.

Mr. Gilbert: Is that an increase in percentage?

Mr. Street: Very much.

Mr. Gilbert: From your experience, Mr. Street, could you give us the rate of recidivism that has occurred with regard to parolees as a general rule? Is it 10 per cent, 15 per cent or what?

• 1610

Mr. Street: Perhaps this is the easiest way to explain it. In the first 136 months of our operation we have paroled 29,435 persons in all prisons across Canada, and as you know, that means provincial prisons and federal prisons. During that time we have had to return to prison 3,128, which means that on the average for the first 11¼ years, only 10.6 per cent of the persons on parole failed on parole; that is, they had their paroles revoked because they committed a summary or minor offence or because of a breach of their parole conditions or because they committed an indictable offence which means their paroles would have been forfeited. On a general average, that is a nearly 90 success rate but in some ways that is a little bit misleading because some of those paroles were of short duration because the sentence itself was quite short. We have not been able to have a factor of time on parole but in the last few years, paroles, as you know, have literally trebled since 1964, and even though they have gone from 1,754 in 1964 to over 4,800 last year, the average has not changed much. There are more revocations and violations now because

[*Interpretation*]

M. McIlraith: Il faut aussi donner aux provinces la possibilité d'examiner le projet pour que nous connaissions leur point de vue.

M. Gilbert: C'est exact. Monsieur le ministre, je voudrais poser une question à M. Street au sujet des libérations conditionnelles.

M. McIlraith: Allez-y.

M. Gilbert: Je voudrais avoir une idée très précise de la situation. Combien de libérations conditionnelles ont-elles été accordées en 1968 et en 1969?

M. T. G. Street, C.R. (président de la Commission nationale des libérations conditionnelles): Vous voulez les chiffres globaux, monsieur Gilbert?

M. Gilbert: D'accord.

M. Street: En 1968, 3,518 et en 1969, 4,782.

M. Gilbert: Est-ce qu'il y a eu une augmentation en pourcentage?

M. Street: Oui.

M. Gilbert: En vous basant sur votre expérience, monsieur Street, pourriez-vous nous donner le taux récidivisme qui s'est produit pour les libérés sous conditions? Des chiffres généraux, est-ce 10 p. 100? 15 p. 100?

M. Street: Voici la façon la plus facile d'expliquer cela. Au cours des 136 premiers mois d'activité nous avons libéré conditionnellement 29,435 personnes d'un bout à l'autre du pays. Il s'agit ici des prisons fédérales et provinciales. Durant cette même période, nous avons dû re-incarcérer 3,128 personnes, ce qui veut dire qu'en moyenne, pendant les premières 11¼ années, seulement 10.6 p. 100 des libérés conditionnels n'ont pas pu conserver leur liberté parce qu'ils avaient soit violé les conditions de libération, soit commis une offense sommaire ou mineure ou encore commis un crime quelconque. En moyenne c'est près de 90 p. 100 de réussite, mais, d'une certaine façon c'est un petit peu trompeur car certaines de ces libérations conditionnelles étaient de courte durée, la sentence étant elle-même de courte durée. Nous n'avons pas pu avoir un facteur temps pour les libérations conditionnelles que dans les dernières années. Les libérations conditionnelles, les chiffres ont triplé et même si le nombre de libérations est passé de 1,754 en 1964 à plus de 4,800 l'an dernier, la moyenne n'a pas beaucoup changé. Il y a plus d'infractions et de révocations à

[*Texte*]

we have 3,700 people on parole but we will have a study done soon; it will be completed soon as to a follow-up of five years later and that will tell the real story because while we can tell you exactly how many people failed on parole out of that 29,000 in 11 years, the real test would be when we do a follow-up study five years later.

The significant thing I think is that when a person is on parole he is under control, which seems to be the key word to the success I think in the case of a criminal; the fact that he is under control and he is being helped with his problem means he is much less likely to return to crime than he woud be otherwise, and he is under control, or on parole under supervision for a longer time than he would be if he finished his sentence, which I think means the public is being better protected. Does that answer your question?

Mr. Gilbert: That is excellent.

Mr. Street: I can give you any other statistics you wish.

Mr. Gilbert: Mr. Street, you say that the key word is control with regard to these parolees. Have you thought of the semi-freedom concept where a parolee spends the week-end in custody?

Mr. Street: Yes.

Mr. Gilbert: In other words, I am directing my attention to that 10 per cent who are violating their parole.

Mr. Street: We have made very extensive use of what we call "day parole", letting a person out during the day in order to go to school and he returns to prison at night and on week-ends. That type of parole has risen 66 in 1964 to 474 last year and I am very much in favour of the idea of week-end imprisonment itself, if that is what you are referring to. I have even said that I do not see why more judges do not, if they have to give a man 14 days in jail, give him seven week-ends. The Code does not say you have to make it 14 consecutive days and the odd one with a little imagination will do that but generally speaking it does not happen. Is that what you mean?

Mr. Gilbert: Yes.

Mr. Street: The straight sentence of week-ends if it is a short sentence.

[*Interprétation*]

l'heure actuelle parce que nous avons 3,700 libérés conditionnels. Une étude sera faite bientôt afin de savoir ce qui est arrivé à ces gens au bout de 5 ans. Nous saurons ainsi ce qui leur est vraiment arrivé car bien que nous puissions donner le nombre de révocation sur 29,000 libérations en 11 ans, les chiffres véritables n'apparaîtront qu'avec une étude faite 5 ans après la libération de chaque détenu.

Ce qui est significatif, à mon avis, c'est que, lorsqu'un individu est libéré sous condition, il est suivi, j'ai l'impression que c'est vraiment la clé du succès dans le cas des criminels. Le fait qu'il soit suivi et qu'on l'aide à résoudre ses problèmes signifie qu'il est moins probable qu'il retourne à une vie de crime que s'il était complètement libre. De plus, il est sous surveillance pendant plus de temps que s'il avait purgé sa peine jusqu'au bout. Le public est donc mieux protégé. Est-ce que cela répond à votre question?

M. Gilbert: C'est une excellente réponse. Merci.

M. Street: Je peux vous donner tout autre statistique que vous aimeriez avoir.

M. Gilbert: Monsieur Street, vous dites que le mot clé est «suivi», en ce qui concerne ces libérés sous condition. Avez-vous pensé à l'idée de la semi-liberté où le libéré conditionnel peut passer les fins de semaine en prison.

M. Street: Oui.

M. Gilbert: Autrement dit je m'intéresse à ces 10 p. 100 qui ne respectent pas leurs conditions de libération.

M. Street: Nous avons beaucoup de gens qui sont libérés sous condition de jour et qui vont, par exemple, à l'école et couchent en prison, ou rentrent en prison pendant les fins de semaine. Nous sommes passés de 66 cas en 1964 à 474 l'an dernier. Je suis en faveur de l'idée de l'emprisonnement pendant les fins de semaine, si c'est ce à quoi vous pensez. J'ai même déclaré que je ne comprenais pas pourquoi il n'y avait pas plus de juges qui, devant donner une peine de 14 jours, n'imposaient pas une peine de sept fins de semaine. Le code ne dit pas que la peine doit être servie consécutivement. Le juge exceptionnel qui a un peu d'imagination fera cela mais, en général, cela ne se produit pas souvent. Est-ce que c'est ce que vous voulez dire?

M. Gilbert: Oui.

M. Street: Une condamnation simple en fin de semaine, si la peine est légère.

[*Text*]

Mr. Gilbert: Well, maybe the Solicitor General can pass that on to judges because I think that is an excellent idea with regard to seven week-ends.

Mr. Street: It means he does not lose his job then whereas he otherwise would lose it if you made him stay in prison for two or three weeks.

Mr. Gilbert: Right. Mr. Street, how about this question of volunteers in probation and parole? I made mention of it in the House a few months ago and they have had the experiment in different states in the United States where you get these agencies volunteering in the parole field. I have not heard of any volunteer agencies Canada that have been overly active in this field. It has had its success in Florida. Have you tested and attempted to implement it here in Canada?

Mr. Street: Yes, we have but not to the extent that I would like to have done. I heard your remarks in the House and this reminded me that just the week before I heard your remarks I had said to our regional representatives conference—this is a meeting of all our representatives from across Canada—that I wish we could make further and more extensive of use of volunteers. Now I presume by that you means private citizens who are willing to help inmates, probationers, parolees or whatever...

• 1615

Mr. Gilbert: Yes, you are right.

Mr. Street: We have been talking about this for years. We get quite a bit of help from volunteers but I think that is a field that we should explore because I mentioned to them I hoped we would be able to do more of it and I would like to adopt the idea that the next inmate who is reformed make use of this service because he has an attachment or a rapport with inmates that you or I or other inmates would not have. They will pay attantion to him and I would like to be able to do more of that. It is easier said than done but we are very conscious of the fact that it is a good idea.

Mr. Gilbert: I am sure that the Solicitor General will set aside certain moneys for a pilot project in this because I think it is very necessary, Mr. Minister, to do this.

Mr. McIlraith: There are some private projects now. Perhaps you would wish to hear about them. There are some funds being spent on this. Would one of you want to...

[*Interpretation*]

M. Gilbert: Peut-être que le Solliciteur général pourrait communiquer cette idée aux juges car, à mon avis, elle est excellente.

M. Street: Ainsi le détenu ne perd pas son emploi, alors que s'il reste en prison pour deux ou trois semaines, il le perdra.

M. Gilbert: C'est exact. Monsieur Street, pouvez-vous me dire ce que c'est ces volontaires pour la libération conditionnelle? Je l'ai mentionné à la Chambre il y a quelques mois. Il y a une expérience qui a été faite dans différents États des États-Unis où il y a des organismes bénévoles qui travaillent dans le domaine des libérations conditionnelles. Je ne crois pas qu'il y ait des organismes qui ait fait beaucoup dans ce domaine au Canada. Cela a très bien marché en Floride. Avez-vous évalué cela, avez-vous essayé d'en faire autant au Canada?

M. Street: Oui, mais pas autant que nous l'aurions voulu. J'ai entendu votre intervention à la Chambre et elle m'a rappelé que, une semaine avant, j'avais déclaré à la Conférence des représentants provinciaux, ils viennent de tous les coins du pays que j'espérais que nous utiliserions de plus en plus de volontaires.

Vous parlez, je pense, de citoyens qui sont prêts à aider les détenus, les candidats à la libération conditionnelle ainsi que les gens libérés sous conditions?

M. Gilbert: Oui, c'est exact.

M. Street: Nous en parlons depuis des années. Nous recevons une grande aide des bénévoles; c'est un domaine que nous devrions étudier plus à fond car comme je le disais nous devrions pouvoir faire davantage. J'aimerais penser et savoir que le prochain détenu libéré ira voir tel conseiller parce qu'il sentira un certain lien avec les détenus que ni vous, ni moi, ni certains autres détenus n'avons. Il l'écoutera. J'aimerais faire plus que cela mais c'est plus facile à dire qu'à faire. C'est certainement une excellente idée de toute façon.

M. Gilbert: Je suis certain que le Solliciteur général pourrait mettre de l'argent de côté pour un projet pilote de ce genre; car c'est nécessaire, monsieur le ministre.

M. McIlraith: Il y a des programmes privés de ce genre; on pourrait peut-être vous en parler. Certains crédits sont consacrés à cela. Est-ce que l'un de vous aimerait...

[*Texte*]

Mr. Gilbert: I have always felt that the service clubs like the Kinsmen and so forth have not really used their full potential in this field.

Mr. McIlraith: I would ve very glad to bring forward some more information right now on this subject. The Deputy Solicitor General could perhaps give it.

Mr. Côté: There is one demonstration project, Mr. Chairman, that is going on right here in Ottawa with the courts in Ottawa for citizen participation and voluntary assistance in helping people on the parole side. There is one project here in Ottawa and another one in Winnipeg at the moment, two demonstration projects, to see how much more citizen participation we can get.

As far as voluntary agencies are concerned, Mr. Chairman, there are a very large number of voluntary agencies who assist in the field of parole. To mention but a few there is the John Howard Society, the Elizabeth Fry Society, St. Leonard's and a lot of people working in that general field. The citizen participation and groups facilitating this transition out of penitentiary into supervised areas or preparing them for that include quite another array of voluntary organizations such as Alcoholics Anonymous, Benevolent Anonymous, Knights of Columbus, John Howard again and Rotary and Kinsmen, Jaycees. It is quite an extraordinary participation to facilitate their resocialization and reintegration but that side is sort of pre-parole and there are a large number assisting on the parole side as well. We are moving on the studies for community participation as regards these demonstration projects because we think that there can be both a preventive and a curative aspect in this field of demonstration projects in the community.

Mr. Gilbert: Suppose a person were on parole and he had had a previous history say of drug addiction or sexual deviation or compulsive stealing, and suppose he was experiencing this problem while he is on parole. What steps would he take for treatment and so forth?

Mr. Street: Well, if he is on parole and he has a problem like that he should speak to his parole officer and this is what he is very much encouraged to do and then the parole officer would refer him to a place wher he can get the treatment he needs. As you know most of these people come from British Columbia and there are numerous facilities out there where they can get this.

[*Interprétation*]

M. Gilbert: J'ai toujours pensé que les associations genre Kinsmen et autres ne faisaient pas tout ce qu'elles pourraient dans ce domaine.

M. McIlraith: Je serais très heureux de vous donner plus de renseignements à ce sujet maintenant. Le solliciteur général adjoint pourrait peut-être vous en parler.

M. Côté: A Ottawa, nous avons un programme de démonstration en collaboration avec les tribunaux d'Ottawa pour obtenir la participation des citoyens et une aide volontaire afin d'aider des détenus libérés conditionnellement. Il y a deux programmes de démonstration, un à Ottawa, l'autre à Winnipeg, pour essayer de voir quelle participation nous pouvons obtenir des particuliers.

En ce qui concerne les organismes bénévoles, monsieur le président, il y a un grand nombre d'organismes bénévoles qui nous aident dans le domaine des libérations conditionnelles, pour n'en mentionner que quelques uns, il y a la *John Howard Society*, la *Elizabeth Fry Society*, la Société Saint-Léonard et d'autres organismes qui travaillent dans ce domaine. La participation des citoyens et des groupes qui facilitent cette transition des pénitenciers dans des domaines surveillés ou qui préparent les détenus à cette transition comprend toute une autre série d'autres organismes volontaires: les *Alcooliques Anonymes*, la *Benevolent Anonymous*, les Chevaliers de Colomb, la *John Howard Society*, le *Rotary*, les *Kinsmen*, les *Jaycees*. Il y a une excellente participation afin de faciliter la réintégration sociale des détenus. Il s'agit d'une sorte de pré-libération conditionnelle. Il y a également beaucoup de gens qui s'occupent des détenus une fois qu'ils sont libérés sous condition. Il y a également une étude sur la participation de la collectivité à ses projets de démonstration car nous pensons qu'il y a là un élément curatif et préventif.

M. Gilbert: En supposant qu'une personne soit libérée sous conditions et qu'elle ait été un drogué, un maniaque sexuel ou clytomane et supposez qu'elle ait des difficultés de ce genre une fois libérée, quelles mesures prendrait-elle pour obtenir des traitements, etc.?

M. Street: Si un détenu libéré sous conditions a des problèmes comme ceux-là, il doit en parler à son officier des libérations conditionnelles. Nous l'encouragerons à le faire. L'officier lui indiquera l'endroit où il pourra se faire traiter. Comme vous le savez, la majorité de ces personnes sont de la Colombie-Britannique; il y a de nombreuses possibilités de traitement dans la province.

[*Text*]

An hon. Member: You are referring to drug addicts and not to sex deviates.

Mr. Street: Both. Yes, I was referring mostly to drug addicts.

Mr. Gilbert: Funny, I assumed he was taking in all categories.

Mr. Chairman, I think I have taken my 10 or 15 minutes and I will come back later.

The Chairman: Mr. Murphy and then Mr. Sullivan.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, I do not know if this is the proper time. Can we ask questions about the R.C.M. Police?

The Chairman: Yes.

Mr. Murphy: I would like to ask the Solicitor General to explain something that I find very puzzling. In the 19 years or so before June of 1968 when I was working in Sault Ste. Marie I think we had during that time maybe at the very most half a dozen drug prosecutions or prosecutions under the Narcotic Control Act. Since that time I would think they are averaging in that city about five a week. Up until a short time ago we had a detachment consisting of approximately seven RCMP in the Soo and now I am advised that this detachment is going to be cut down to two men. In view of the fact that we look to this detachment more than to any other law enforcement agency in the city for enforcement of the Narcotic Control Act, I was wondering if there was any explanation for this action.

• 1620

Mr. McIlraith: I am not aware of the reduction you speak of but I would ask Deputy Commissioner Carrière of the RCMP to deal with the question.

Deputy Commissioner J. R. R. Carrière (Operations): Mr. Chairman, I am not aware of a reduction such as has been stated taking place at Sault Ste. Marie and in fact it takes me really by surprise. I am afraid that I cannot answer the question. I would ask the indulgence of the Committee. We could have a check made as soon as we get back. But I doubt very much that such a reduction has taken place.

Mr. Murphy: I am quite satisfied with that. I am just going by an editorial in the local newspaper. I was not able to check it out any further.

[*Interpretation*]

Une voix: Vous voulez parlez des narcomanes et non pas des obsédés sexuels.

M. Street: Les deux. Mais je voulais surtout parler des narcomanes.

M. Gilbert: C'est étrange, je croyais qu'il voulait parler de toutes les catégories.

Monsieur le président, je pense avoir parlé un quart d'heure ou dix minutes. Je reviendrai à la charge plus tard.

Le président: Monsieur Murphy, monsieur Sullivan.

M. Murphy: Monsieur le président, je ne sais pas si c'est le bon moment pour poser cette question. Est-ce que nous pouvons poser des questions au sujet de la Gendarmerie royale du Canada?

Le président: Oui.

M. Murphy: Je voudrais demander au Solliciteur général d'expliquer quelque chose qui me semble très étrange. Pendant les 19 années qui sont écoulées avant 1968, alors que je travaillais à Sault Ste-Marie, nous avions eu au maximum une demi-douzaine de poursuites pour drogue en application de la Loi sur le contrôle des narcotiques. Depuis, il y a environ 5 poursuites par semaine dans cette ville. Jusqu'à ces derniers temps, nous avions un détachement comprenant environ 7 gendarmes au Sault Ste-Marie et maintenant j'apprends que ce détachement sera réduit et ne comportera plus que deux hommes. Étant donné que ce détachement est le principal à faire appliquer la Loi sur le contrôle des narcotiques à Sault Ste-Marie, je me demande s'il y a une explication pour cette mesure.

M. McIlraith: Je ne suis pas au courant de la réduction mais je demanderai au sous-commissaire de la Gendarmerie royale, M. Carrière de nous parler de cette question, monsieur le président.

M. J. R. R. Carrière (sous-commissaire): Monsieur le président, je ne savais pas qu'il y avait une réduction comme celle dont on nous a parlé à Sault Ste-Marie; je peux dire que je suis vraiment pris par surprise. Malheureusement, je ne peux pas répondre à cette question. Je demanderai au Comité de me pardonner et je tâcherai de me renseigner. Je doute beaucoup d'une telle réduction se soit vraiment produite.

M. Murphy: Je me base sur un article d'un journal local. Je n'ai pas pu m'en assurer.

[*Texte*]

Mr. Collyer: If I understand correctly, the reduction reported would be from seven to two?

Mr. Murphy: Seven to two, as I understand it.

Mr. Collyer: All I can say to the Committee, Mr. Chairman, is that I do not know about this proposed reduction. I would be greatly surprised if such a reduction were taking place, but we will inquire.

Mr. McIlraith: We will get the answer. We will get the information and provide the answer.

Mr. Collyer: We will get the answer for the Committee.

Mr. Murphy: Thank you. I have no further questions.

The Chairman: Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, just a question to the Solicitor General. When Commissioner MacLeod testified here before us, he told us that he thought that the psychiatric care at the penitentiaries was adequate in the penitentiaries—I think that was he word he used. I wonder just what comments you have when we have had six suicides since January, three since this Committee visited there. Are we taking enough steps to remove all the men from there right away, I wonder?

Mr. McIlraith: I do not know how much you want me to develop my comment.

We have a situation in one of the 34 institutions where the proportion or ratio of suicides appears to be very high, very much out of line. We have put every resource we can think of into trying to find out what causes this and what can be done to correct the situation. I assume you do not want me to repeat myself on the subject. It has been dealt with in a kind of fragmented way, both here and in the House. But we are certainly very, very much concerned about it and we have asked our medical director and the appropriate personnel about this subject, particularly with reference to St. Vincent de Paul in Montreal.

Mr. Sullivan: When I went down there, Mr. Chairman and Mr. Solicitor General, I spoke to the psychiatrist. Besides saying he was grossly understaffed, he told me that prison regulations prevented him from properly treating these men.

Mr. McIlraith: Then it is rather interesting that he did not say that to the penitentiary authorities and that he did not report that to his superior officer.

[*Interprétation*]

M. Collyer: Si je comprends bien, le détachement passerait de 7 à 2.

M. Murphy: Oui.

M. Collyer: Je veux simplement répondre au Comité, monsieur le président, que je ne suis pas au courant de cette réduction. Il serait très étonnant qu'une telle réduction se produise. Nous nous renseignerons.

M. McIlraith: Nous nous renseignerons et nous fournirons une réponse.

M. Collyer: Certainement.

M. Murphy: Merci. J'en ai terminé.

Le président: Monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Monsieur le président. Une question au solliciteur général. Quand le commissaire McLeod a témoigné ici, il nous a dit que les services psychiatriques étaient suffisants dans les pénitenciers. Je voudrais savoir vos commentaires au sujet des six suicides qui y ont eu lieu depuis janvier, trois depuis que le Comité s'est rendu là-bas. Je me demande si nous prenons suffisamment de mesures pour agir immédiatement.

M. McIlraith: Je ne sais pas ce que vous voulez que je vous réponde.

Dans un de nos 34 pénitenciers, le taux de suicides semble très élevé, anormalement élevé. Nous avons consacré toutes les ressources possibles pour essayer de savoir quelle en est la raison et ce qu'on peut faire pour régler le problème. Je suppose que vous ne voulez pas que je répète ce que j'ai déjà dit à ce sujet. J'ai répondu de façon fragmentaire aussi bien ici qu'à la Chambre. Cette question nous préoccupe beaucoup et notre directeur médical et le personnel approprié étudient la question, en particulier en ce qui a trait à St-Vincent-de-Paul à Montréal.

M. Sullivan: Quand je m'y suis rendu, monsieur le président, j'ai parlé au psychiatre. Il m'a dit qu'il n'y avait pas suffisamment de personnel et que les règlements des prisons l'empêchaient de traiter ces hommes de façon appropriée.

M. McIlraith: Il est intéressant qu'il n'ait pas dit cela aux autorités des pénitenciers. Pourquoi n'a-t-il pas signalé cela à son supérieur?

[*Text*]

Mr. Sullivan: I do not know why.

Mr. McIlraith: I assure you that it would have been immediately investigated in full. If you would tell me who the psychiatrist was and give me the information, I will have it investigated at once for you.

Mr. Sullivan: He was introduced to me by Mr. MacLeod. I think his name was Dr. Cameron but I am not sure. He had a wispy type of beard and he was quite a bit shorter than I was. But I could not swear for sure that he vas Dr. Cameron.

Mr. McIlraith: I will try to find out who he is and find out what regulations...

Mr. Sullivan: He specifically complained that he was not given permission to let the men outside to exercise, that he had to keep them in these dark cells and keep them heavily drugged or they would be hitting their heads on the wall. This is what he told me.

• 1625

Mr. McIlraith: I would want a little better information as to what ones he was referring to. I would assume from what you say now that he probably was referring to the special correctional unit where we have some 30-odd patients out of the total penitentiary population who have been removed from the other maximum security inmates by reason of the difficulties they were having, being either a danger to themselves, or a danger to other prisoners if they were let out with them. I can have the point looked into carefully if you give me all the details.

Mr. Sullivan: I do not have any more details than those I have told you. I would also suggest that if we go around investigating or going to anymore of these penitentiaries that the members of Parliament go alone.

Mr. McIlraith: Well, I would be glad to stay at home, if you will find out...

Mr. Sullivan: No, I do not mean you Mr. Minister. I just mean there were too many other people with us and I do not think we had a fair chance of speaking to the inmates or to the guards.

Mr. McIlraith: I certainly intended that you should have and the Committee is master of its own procedure. I am sorry if the arrangements were not as you wished them to be. I tried to provide the persons who could answer questions for you and give you full information.

[*Interpretation*]

M. Sullivan: Je n'en sais rien.

M. McIlraith: Je pourrais faire une enquête immédiatement, si vous me dites quel est le nom du psychiatre.

M. Sullivan: Il m'a été présenté par M. McLeod. Je crois qu'il s'appelle Dr Cameron, je ne le sais pas. Il avait une fine barbe et il était beaucoup plus petit que moi. Je ne suis pas certain de son nom.

M. McIlraith: Je tâcherai de me renseigner.

M. Sullivan: Il se plaignait du fait qu'il n'avait pas la permission de faire sortir les hommes pour faire des exercices, qu'il devait les laisser dans les cellules sombres, qu'il devait leur donner des drogues extrêmement fortes pour qu'ils ne se tapent pas la tête contre le mur.

M. McIlraith: Je voudrais savoir de quels hommes il s'agissait. D'après ce que vous dites, il semble qu'il parlait du service correctionnel spécial où sont écroués environ 30 détenus qui proviennent des prisons à sécurité maximum, en raison des problèmes qu'ils avaient, et des risques qu'ils présentent pour les autres. Si vous me donniez tous les détails, je pourrais examiner la situation.

M. Sullivan: Je n'ai pas plus de détails pour l'instant. De plus, je pense que les députés devraient aller seuls examiner la situation dans les pénitenciers.

M. McIlraith: Je serais très heureux de rester à la maison, si vous vous chargez de l'enquête.

M. Sullivan: Je ne veux pas parler de vous, monsieur le ministre. Il y avait trop de gens avec nous. Je pense que nous n'avons pas eu vraiment la possibilité de parler aux détenus ou aux gardes.

M. McIlraith: Je pensais que vous auriez eu cette possibilité et le Comité peut décider lui-même de ce qu'il veut faire. Je regrette; j'ai essayé de vous présenter des personnes qui pouvaient répondre à vos questions.

[*Texte*]

I would point out, though, that there is another side to this. There is nothing worse, when you are treating patients or inmates, than having persons who are not knowledgeable, especially on some aspects of the subject—being that some of the inmates are fairly good con artists—being conned into believing or accepting something as fact without further checking of it.

It is a difficult problem. The people are not in these institutions for no reason at all and to get the best possible treatment for them, to assist them without having it interrupted, is a bit difficult. We have had some experiences with outsiders going in and it has been most disruptive and sets back the rehabilitation a bit in some cases. So, we have this problem.

Mr. Hogarth: May I have a supplementary?

The Chairman: A supplementary from Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: In dealing with the problem in St. Vincent de Paul, why does the Department not take the new entries into maximum security institutions to Archambault first. It would appear to me that any young man, such as the young man reported in the press today, who is going into maximum security for the first time, would certainly be depressed in St. Vincent de Paul no matter where you put him. The sooner that prison is torn down and the one in my riding, the better off the Canadian penal system will be.

Mr. McIlraith: Exactly. The answer to your question is that we take them to the St. Vincent de Paul reception centre because the other one—the one at Ste. Anne-des-Plaines—is not completed yet.

Mr. Hogarth: I am speaking of Archambault. They have got about 300 prisoners in Archambault now. Why not receive the new ones there, then take some back to St. Vincent de Paul when you know their histories?

Mr. McIlraith: The building is being built at Ste-Anne-des-Plaines to receive these inmates. The reception centre is going to Ste-Anne-des-Plaines, to Archambault.

Mr. Hogarth: I appreciate that but I was just talking about the immediate problem when we have got six dead this year.

Mr. McIlraith: I do not know what you can relate the six to the reception centre. It is two in the reception centre.

[*Interprétation*]

Je vous ferai remarquer cependant qu'il y a vraiment un revers à cette médaille. Il n'y a rien de pire lorsqu'on traite les patients ou les détenus, que quand des gens qui ne sont pas au courant particulièrement en ce qui a trait à certains aspects de la question viennent les interroger. Certains détenus sont de très bons comédiens qui sont capables de vous tromper, de vous faire croire n'importe quelle histoire.

C'est un problème délicat. Les gens ne sont pas internés pour rien et il est assez difficile d'avoir le meilleur traitement possible pour eux. Nous avons eu certaines expériences lorsque les gens de l'extérieur se sont rendus dans les prisons, et cela a soulevé toutes sortes de problèmes voire même causé un certain préjudice à la réhabilitation.

M. Hogarth: Une question complémentaire, s'il vous plaît.

Le président: Oui.

M. Hogarth: En ce qui concerne le problème à St-Vincent de Paul, je me demande s'il serait peut-être possible au ministère d'interner à Archambault d'abord les criminels qui sont condamnés à leur première peine au pénitencier. St-Vincent de Paul est très déprimant. Plus vite on démolira cette institution, de même que celle de mon comté, mieux ça vaudra pour la population du Québec.

M. McIlraith: La raison pour laquelle on les fait entrer à St-Vincent de Paul c'est que l'autre prison à Ste-Anne des Plaines n'est pas encore terminée.

M. Hogarth: Je veux parler d'Archambault. Il y a environ trois cents prisonniers à Archambault à l'heure actuelle, n'est-ce pas? Pourquoi ne pas y interner les criminels qui doivent purger leur première peine puis les transférer par la suite au besoin à St-Vincent de Paul?

M. McIlraith: On est en train de construire à Ste-Anne des Plaines le bâtiment qu'il faut pour recevoir ces détenus. Le centre de réception va être à Archambault, c'est-à-dire à Ste-Anne des Plaines.

M. Hogarth: Oui, mais je parlais du problème dans l'immédiat, étant donné qu'il y a eu six suicides cette année.

M. McIlraith: Je ne sais pas s'il y a un rapport entre le Centre de réception et ces suicides. Il y en a eu deux au Centre de réception.

[*Text*]

Mr. Hogarth: No, that is not quite what I am talking about. Some of these men are first entry into the maximum security system. Is that not so?

Mr. McIlraith: Two of them. I am subject to correction in that figure but I believe it was two.

With respect to your comment about the British Columbia penitentiary, I would point out that that is why we are proceeding in these Estimates with the construction work for the new penitentiary in British Columbia.

Mr. Hogarth: Nobody appreciates that more than I do.

The Chairman: Mr. Sullivan, have you completed your questions?

Mr. Sullivan: Yes.

The Chairman: Mr. Deakon please and then Mr. Gervais.

Mr. Deakon: Mr. Chairman, I would just like to elaborate slightly on what Mr. Sullivan has said with reference to the Committee visiting the penitentiaries in Montreal and the vicinity. I think that what he meant—if I may say this, and correct me if I am wrong, Mr. Sullivan—is that there were too many senior civil servants with the Committee which meant that the employees of the penitentiary were reluctant to discuss the matters in as free a manner as they would have done otherwise. We are not just speaking of the inmates. We are talking—and I think Mr. Sullivan would agree with me in this respect—about the employees of the penitentiaries.

• 1630

Mr. McIlraith: I would be very glad to meet the wishes of the Committee. In the Montreal trip, I tried to anticipate what you wanted and work out a program that I thought would permit you to cover as much as you could in one day. I would be very glad to discuss this in detail with the Committee members before the next trip to the penitentiaries and work things out very much the way you want.

However, I would respectfully suggest to the members of the Committee that they find out from the penitentiary officials when they are dealing with particular inmates in particular areas of the maximum security institutions. Some of them caused an unnecessary amount of strain on the staff and put themselves in jeopardy in a way they did not need to. They did it quite inadvertently and obviously very innocently, and I would suggest a

[*Interpretation*]

M. Hogarth: Il semblerait que dans certains des cas, ce sont des détenus qui ont été condamnés au pénitencier pour la première fois.

M. McIlraith: Je me trompe peut-être, mais j'ai l'impression que c'est de deux détenus qu'il s'agit.

Vous avez aussi parlé du pénitencier de la Colombie-Britannique. Je dois dire que c'est pourquoi dans ces crédits nous avons inscrit les sommes qu'il faut pour la construction de nouveaux pénitenciers en Colombie-Britannique.

M. Hogarth: Personne ne s'en rend compte mieux que moi.

Le président: Monsieur Sullivan avez-vous terminé?

M. Sullivan: Oui.

Le président: Monsieur Deakon, puis monsieur Gervais.

M. Deakon: Pour faire suite à ce que disait M. Sullivan, pour développer un peu sa pensée au sujet de notre visite des pénitenciers à Montréal et dans la région, j'ai l'impression que M. Sullivan estime qu'il y avait trop de fonctionnaires supérieurs qui accompagnaient le Comité, de sorte que les agents des pénitenciers hésitaient à discuter de ces questions librement. Je ne parle pas seulement des détenus, mais je pense que M. Sullivan sera de mon avis, nous parlons aussi des employés des pénitenciers.

M. McIlraith: Je suis à la disposition du Comité. J'avais voulu organiser les choses de façon que vous puissiez faire autant de choses que possible en une journée. Ça me fera plaisir en tout cas de discuter de ces choses en détail avec les membres du Comité avant votre prochain déplacement aux pénitenciers, de façon que les choses soient organisées à votre convenance.

Les membres du Comité me permettront de leur dire respectueusement qu'il serait bon pour eux de se renseigner auprès des fonctionnaires des pénitenciers, lorsqu'ils ont à s'entretenir avec certains détenus dans certaines institutions à sécurité maximum. Certains d'entre eux ont couru peut-être trop de risques qui étaient bien inutiles; ils l'ont fait peut-être innocemment, mais une liaison un peu plus étroite avec les autorités vaudrait

[*Texte*]

little closer liaison there. It is not always possible in all segments of a maximum security institution to put yourself in a cell with an inmate in order to have a private discussion with him without having checked on him with the appropriate official.

The Chairman: Gentlemen, after this meeting we will have a very short subcommittee meeting in relation to a proposed visit to the penitentiaries out West and if it is agreeable, the point which was brought up by Mr. Sullivan will be discussed at that meeting. Mr. Gervais.

Mr. Gervais: Mr. Chairman, this relates to another point which was brought up by Mr. Sullivan concerning the incident in Montreal. If I remember correctly, the Solicitor General mentioned that his memo stated that upon admission this young boy, which is really what he was, did not appear to exhibit unusual behaviour. I would like to know who determined whether or not upon admission this young fellow did not exhibit unusual behaviour.

Mr. McIlraith: The classification officers who work in the classification centre have that responsibility and that task.

Mr. Gervais: What would the length of the delay be between the time of admission and the time of examination?

Mr. McIlraith: There would not be any delay. They start on him there. That is why it is called a classification centre. These people are trained in the classification aspect of the work.

Mr. Gervais: I understand that, sir, but is it a matter of hours, days or even weeks?

Mr. McIlraith: A matter of days. The best approximate time I could give you is six weeks, perhaps. Is that a fair...

Mr. Côté: To complete the process.

Mr. McIlraith: To complete the process. It starts at the moment of arrival.

Mr. Gervais: And this would include psychiatric examinations?

Mr. McIlraith: It might or it might not.

Mr. Gervais: But it could go to six weeks?

Mr. McIlraith: Yes.

Mr. Gervais: Do you not think, this delay is pretty extensive?

[*Interprétation*]

mieux dans ces cas. Il n'est pas toujours possible dans toutes les parties d'une institution à sécurité maximum de s'isoler avec un détenu pour discuter privément avec lui des choses qui l'intéressent.

Le président: Après cette réunion, le souscomité se réunira brèvement en ce qui concerne une visite dans les pénitenciers de l'Ouest et la question de M. Sullivan y sera soulevée. Monsieur Gervais.

M. Gervais: C'est au sujet d'une autre question qu'a soulevée tout à l'heure M. Sullivan, au sujet de l'accident qui s'est produit à Montréal. Si je me souviens bien, le solliciteur général disait que, dans son mémoire, il était dit que lors de son entrée au pénitencier, ce jeune garçon avait un comportement qui semblait assez normal. Ce que j'aimerais savoir, c'est qui a déterminé si au moment où ce jeune homme a été écroué il se comportait de façon normale.

M. McIlraith: Les agents du classement qui travaillent au centre du classement et dont c'est la responsabilité.

M. Gervais: Quel laps de temps s'écoule entre le moment de l'admission et l'examen?

M. McIlraith: Il n'y a pas de délai. Au centre de classement, les agents sont formés pour ce travail.

M. Gervais: Je comprends sans doute, mais s'agit-il d'heures ou de jours?

M. McIlraith: De jours. La réponse meilleure que je pourrais donner à votre question est 6 semaines.

M. Côté: Pour terminer l'examen.

M. McIlraith: Oui. Ce processus commence au moment de l'arrivée au centre de réception.

M. Gervais: Cela comporte des examens psychiatriques?

M. McIlraith: Dans certain cas.

M. Gervais: Mais cela pourrait se poursuivre pendant six semaines.

M. McIlraith: Oui.

M. Gervais: Vous ne pensez pas que ce délai est un peu long?

[*Text*]

Mr. McIlraith: It is not a delay, it is a matter of the amount of time required to do the job thoroughly. They want to observe these men under different conditions and to apply a series of tests to them. There is no delay on it. In some cases it is a matter of six weeks of observation. It is six weeks of testing, and so on.

Mr. Gervais: But my point is that assuming a young fellow is admitted who is obviously disturbed, if we have to wait six weeks before we obtain a verdict...

Mr. McIlraith: No, you are misconstruing my answer, Mr. Gervais. I am saying that the time the inmates might stay there is six weeks. They might be out of there in two days or they might be out of there in one day. The point is that it takes as long as they are required to be kept there until the classification officers come to a conclusion on where they should be sent in order to receive the best treatment in terms of rehabilitation, and so on, or psychiatric or medical care, if it is required.

Mr. Gervais: Mr. Chairman, I am not trying to misconstrue the answer. The question I have in mind is that if a person has suicidal tendencies I think this is a matter that should be considered upon arrival, or close to it, and if it takes five or six weeks to determine if this particular tendency exists, then you can see what could possibly happen.

Mr. McIlraith: Some of these tendencies are extremely well concealed and calculated by the person suffering from them, and it is a matter of diagnosing them. If it was known or there was something on the report that accompanied him to the penitentiary, he might be out of there and into a psychiatric ward or a treatment area immediately, on the first day. It is not a matter of waiting or delay, it is a matter of arriving at a conclusion as quickly as it can be done.

Mr. Gervais: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, may I ask another supplementary?

The Chairman: Yes, Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: Would it be possible, Mr. McIlraith, for us to see the file that was kept on this man from the time he arrived until he committed suicide?

Mr. McIlraith: I presume you are talking about the suicide...

Mr. Sullivan: Yesterday or the day before.

[*Interpretation*]

M. McIlraith: Ce n'est pas un délai. On veut examiner ces gens, on veut les soumettre à de nombreux tests et 6 semaines est le temps qu'il faut.

M. Gervais: Supposons qu'un jeune homme dont le comportement est anormal est admis, s'il faut attendre six semaines avant d'obtenir des précisions sur son cas...

M. McIlraith: Vous ne comprenez pas très bien ma réponse. J'ai dit qu'il est possible qu'un inculpé passe 6 semaines à ce centre de réception, mais il est possible qu'il y passe seulement 2 jours, ou une journée. Bref, on prend le temps qu'il faut pour que l'agent de classement détermine quel est le meilleur traitement de réhabilitation et de psychothérapie et où il doit le recevoir.

M. Gervais: Je ne veux pas mal interpréter votre réponse. Supposons qu'une personne ait des tendances au suicide, il me semble que c'est une question que l'on devrait considérer dès l'arrivée au centre de réception, au lieu de devoir attendre de cinq à six semaines.

M. McIlraith: Ces tendances sont parfois très bien dissimulées. Il s'agit d'une question de diagnostic. Si cette tendance est connue, s'il en est fait mention dans le dossier du prévenu il est possible qu'on l'envoie immédiatement au pavillon psychiatrique dès le premier jour. Ce n'est pas une question de délai. Il s'agit de diagnostiquer aussi rapidement que possible.

M. Gervais: Merci beaucoup.

M. Sullivan: Puis je poser une autre question complémentaire?

Le président: Oui.

M. Sullivan: Est-ce qu'il est possible de voir le dossier de ce jeune homme depuis le moment où il est arrivé et le moment où il s'est suicidé?

M. McIlraith: Vous parlez du suicide d'hier, nest-ce pas?

M. Sullivan: Oui, d'hier ou d'avant-hier.

[*Texte*]

• 1635

Mr. McIlraith: Yes, I would think it would. I do not have it yet, I have not been able to get it yet. At the moment an inquiry is going on into the case, and a coroner's inquest is going on.

Mr. Sullivan: I would like to know if he was observed to be depressed for four or five days before he did this.

Mr. McIlraith: I can get all that information as soon as I can get the reports.

The Chairman: Mr. Alexander.

Mr. Alexander: Thank you, Mr. Chairman. The Minister indicated earlier that in a lot of instances you do not receive a presentence report, which usually gives you some indication of peculiar behaviour. If there were any suicidal tendencies, that report would include such information. My next question is who was on the classification committee? What type of personnel were they and how was it made up? Is it a permanent staff?

Mr. McIlraith: Yes, it is all permanent staff. I would like to check before I answer on the exact personnel of the committee. If I may have permission to add that answer, I would like to give you a precise and accurate answer on it.

Mr. Alexander: Right. Then perhaps you cannot answer my next question, which is how many people form this committee?

Mr. McIlraith: I know that it is three at least.

Mr. Alexander: Three at least. I assume you have a psychiatrist and perhaps a psychologist, or are you not prepared to answer that yet?

Mr. McIlraith: Not necessarily, no. There are a great number of admissions and, if I may say so, classification officers have quite a bit of training and are pretty knowledgeable on this subject. Classification officers can deal...

Mr. Alexander: With suicidal tendencies?

Mr. McIlraith: If you are talking about known suicidal tendencies you are immediately into a psychiatric area.

Mr. Alexander: But I was under the impression that as the inmate first approaches the institution he is faced with a classification committee. Is this true?

[*Interprétation*]

M. McIlraith: Sans doute, je n'ai pas encore reçu ce dossier. Je n'ai pas encore pu l'obtenir. Une enquête se poursuit sur l'affaire, en ce moment. Il y a l'enquête du coroner, aussi.

M. Sullivan: Je voudrais savoir si l'on a remarqué qu'il était déprimé depuis quatre ou cinq jours avant le suicide.

M. McIlraith: Je pourrais vous renseigner dès que j'aurai pris connaissance du dossier.

Le président: Monsieur Alexander.

M. Alexander: Le ministre a dit, plus tôt, que dans bien des cas, on n'a pas un rapport antérieur à la condamnation qui donnerait une indication sur le comportement de l'individu. Je voudrais savoir maintenant qui fait patrie du Comité de classement. Quel genre d'agents siègent à ce Comité? S'agit-il d'agents permanents?

M. McIlraith: Il s'agit bien d'agents permanents. J'aimerais contrôler la réponse pour vous dire exactement qui fait partie de ce Comité. Si on me le permettait, je pourrais reourner à mes sources de renseignements et vous répondre plus précisément.

M. Alexander: Bien, vous ne pourrez peut-être pas me dire non plus combien il y a de membres?

M. McIlraith: Trois au moins.

M. Alexander: Il y a probablement un psychiatre, un psychologue ou n'en êtes-vous pas sûr?

M. McIlraith: Non, pas nécessairement. Il y a beaucoup de prévenus qui entrent au pénitencier. Les agents de classement ont en quelque sorte, une formation assez poussée. Ils connaissent assez bien ces questions et peuvent juger.

M. Alexander: ...des tendances au suicide?

M. McIlraith: Si vous parlez des tendances au suicide, évidemment vous parlez d'autre chose. Cela serait évidemment porté à l'attention du psychiatre, immédiatement.

M. Alexander: Au moment où le détenu arrive dans l'institution, il doit passer devant le Comité de classification, n'est-ce pas?

[*Text*]

Mr. McIlraith: No, it would be the classification personnel who would look after him, who would question him, and conduct the interviews and get the data from him and advise him on his rights and of all the rules, this kind of thing.

Mr. Alexander: Perhaps I misunderstood you. When does the cursory medical examination take place?

Mr. Côté: If I may, Mr. Chairman, I will answer that question. The moment an inmate arrives at the reception area a physical examination is done if it is at all feasible. Obviously if a man arrives on Friday afternoon they probably will not be able to do the medical examination until Monday, and the classification officer who is there will start to find out something about his background, and if he has a file they will look at the file. He would be assigned to a cell and he will have a period of recreation with others, separate from the inmates of the institution, and he is kept in a special group. There may be 20, 25, 10 or 5 new arrivals. The examination is conducted by a classification officer who looks at him, examines him, finds out something about his past, looks at his file and questions him. They may be examined by a psychologist and, if there is a need, they will be examined by a psychiatrist.

Mr. Alexander: This examination, sir, would come after the cursory medical examination?

Mr. McIlraith: Yes.

Mr. Côté: Yes.

Mr. Alexander: I see. This is what I was getting at. It would be at the time of the cursory medical examination that the presentence report would be examined, if there was one?

Mr. Côté: Yes. He is also examined, if I may say so, by the classification officer, who will receive the documents and see this.

Mr. Alexander: Right. After the medical examination?

Mr. Côté: No, before.

Mr. Alexander: All right. I am trying to resolve how we can best catch peculiar behaviour on the part of the inmate, and if there is nothing in the presentence report I was wondering how extensive the medical examination is with regard to psychiatric behaviour, notwithstanding the fact that there is no evidence before the doctor to the effect that there has ever been any but rather in

[*Interpretation*]

M. McIlraith: Non, les agents de classement procèdent à une entrevue, obtiennent des renseignements du prévenu, lui font connaître ses droits, le règlement, etc.

M. Alexander: Je vous ai peut-être mal compris, mais à quel moment procède-t-on à ce bref examen médical?

M. Côté: Je puis peut-être répondre à cette question. Dès le moment où le détenu arrive au centre de réception, on procède à un examen médical sommaire. S'il arrive un vendredi après-midi, évidemment, l'examen médical n'a pas lieu avant le lundi. L'agent du classement essaie alors de se renseigner sur lui et examine son casier judiciaire, s'il en a un. On lui donne une cellule, il peut aller en récréation avec les autres. Il est séparé des détenus ordinaires et fait partie d'un groupe spécial de 20 ou 25, 10 ou 5 nouveaux détenus. L'examen est dirigé par l'agent du classement qui se renseigne sur les antécédents du détenu, qui examine son dossier et l'interroge. On procède parfois aussi à un examen psychiatrique.

M. Alexander: Cet examen aurait lieu après l'examen médical sommaire, n'est-ce pas?

M. McIlraith: Oui.

M. Côté: Oui.

M. Alexander: C'est au moment de l'examen physique sommaire qu'on prend connaissance du rapport précis qui date d'avant la condamnation.

M. Côté: Oui. C'est l'agent de classification qui reçoit le détenu.

M. Alexander: Après l'examen médical?

M. Côté: Non, avant.

M. Alexander: J'essaie de voir comment on peut déterminer ces caractéristiques très particulières chez les détenus: s'il n'y avait rien dans le rapport antérieur à la condamnation, je me demande jusqu'à quel point l'examen médical peut révéler un comportement anormal. Ne faudrait-il pas agir aussi rapidement que possible de façon à déterminer si cette personne peut avoir un comportement un peu

[*Texte*]

keeping with the thought that we should best move in as quickly as we can in order to ascertain whether in fact this particular person should have this condition. I wonder if there is any intensive examination at that particular time. You refer to it as a cursory medical examination. I think this is what I am trying to get at, sir. Perhaps I have confused the issue.

• 1640

Mr. Côté: Well, Mr. Chairman, if I may speak to that question. What does happen is that after medical examination the classification officer who may be a psychologist, and there are psychologists in some of our institutions who work with the classification tests, there are ordinary routine sort of psychological tests—as there have been in the armed forces for years a sort of PULHEMS test, physical, mental, alertness and the psychological tests—in the penitentiary service which can be applied to an individual; and you could find out fairly soon whether an individual's mentality is active, high, what his intelligence capability is, some sort of idea of stability, et cetera. If there are cases as there are, of individuals who may appear to be unstable and in need of something soon, the classification officer will see to it that he is referred either to the medical doctor or to the psychiatrist straight away. We do need more psychiatrists and more psychologists to cover the field more completely as I indicated earlier and it is that way that you will bring in the psychiatrist. You cannot bring in psychiatrists to look at every case that comes along.

There are some people who have been subjected to psychological tests and indicate a good integration with their community or society and that they do not need much attention. So far as I have been able to gather as a layman in this business in the last 18 months or so it is very difficult in the average run of the mill to find straight away the suicidal tendencies...

Mr. Alexander: Oh, I would imagine.

Mr. Côté: It is very difficult to find out when a person has decided to suicide, to prevent a person from suicide. We have had inmates followed step by step by guards because we knew they had suicidal tendencies, and they dispose of themselves. They will jump over a barrier to three floors down before anybody stops them and I am told by people who deal with this that, often, just before a person suicides, there is a period where you cannot really tell anything. People look satisfied and there is none of this depression or otherwise that give you the index. If a

[*Interprétation*]

particulier. Vous avez parlé, tout à l'heure, je crois, d'un examen médical sommaire.

M. Côté: Monsieur le président, si je peux me permettre de parler sur cette question. Ce qui arrive c'est après examen médical, l'agent de classement, qui peut être un psychologue, et il y a des psychologues dans quelques-unes de nos institutions, qui se servent de tests de classement, ce sont les tests communs qui ont été en usage dans les Forces armées depuis des années, une sorte de test PULHEMS sur les capacités mentales, physiques et psychologiques. On les emploie dans le service des pénitenciers où nous essayons de déterminer si une personne a une mentalité élevée, quelles sont ses capacités intellectuelles, si elle est stable, etc... Si par exemple il y a des indications d'instabilité chez le détenu qui exigera un traitement, l'agent de placement s'en apercevra et renverra le détenu au psychiatre ou au médecin aussi rapidement que possible. Mais il nous faut plus de psychiatres et de psychologues pour faire un travail plus complet et c'est de cette façon que vous ferez venir le psychiatre. On ne peut pas faire venir les psychiatres pour tous les cas qui se présentent.

Il y a des gens qui ont subi des tests psychologiques qui montrent qu'ils peuvent s'intégrer de façon satisfaisante à leur milieu, à leur société et qui n'ont pas vraiment besoin de traitements particuliers. Je suis profane dans ces questions, je ne m'en occupe guère que depuis 18 mois. Mais il est normalement très difficile de déceler l'existence de tendances au suicide...

M. Alexander: Je le crois sans peine.

M. Côté: Il est extrêmement difficile de déterminer si une personne a l'intention de se suicider et de l'empêcher de le faire. Nous avons fait suivre des détenus pas à pas par des gardes, parce que nous savions qu'ils avaient des tendances au suicide et ils ont tout de même réussi à le faire. Ils vont sauter par-dessus une barrière, et tomber trois étages plus bas avant que personne ne puisse les arrêter. Les gens qui s'occupent de ces questions me disent que juste avant le suicide, il y a une période pendant laquelle on ne peut absolument rien déceler, le sujet n'a pas l'air

[*Text*]

person is really determined to suicide how do you prevent that person from suicide?

Mr. Alexander: Well, this is the question. I could not answer, Mr. Deputy. My only concern was that I would hope you could give us the assurance and I think you have to the effect that all immediate steps are taken including the asking of questions, "Have you ever been under psychiatric care", regardless of whether the answer is yes or no so at least we are on top of the situation. I want to ask you another question on this. With respect to the suicides that have occurred, particularly the last six, is there any definite pattern of procedure or has each one been of a different nature?

Mr. Côté: If memory serves they are pretty well all by strangulation, bed sheets, belts, no slashings.

Mr. Alexander: All by strangulation.

Mr. Côté: All pretty well by strangulation. The pattern that has been more evident is that the older a man gets the more he wants to dispose of himself: it is at the age of about 42 to 51, four out of six or seven cases; five out of seven in the age bracket to 18...

Mr. Alexander: Yes.

Mr. Côté: ... in this particular community. If you look at the whole series of suicides, over a period of years, I do not know that we have been able to ascertain so far any specific pattern.

• 1645

It hits people in all conditions and walks of life and maybe a bit more in the psychiatric side—you might have over a third in that sort of area—but it hits people in all conditions of life, ages, et cetera.

Mr. Alexander: Thank you, Mr. Chairman, I will have finished in a second. I am glad you answered that part although I was not particularly interested in that. I was interested in the method of the suicide and I think you have answered that question, through strangulation. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. McCleave: On my supplementary, is it more apt to hit the person first put into penitentiary than those subsequently or am I incorrect in that?

[*Interpretation*]

déprimé. Rien en fait n'indique qu'il veut se suicider. Si une personne a vraiment décidé de se tuer comment l'en empêche-t-on?

M. Alexander: Vraiment c'est une question à laquelle je ne saurais répondre. Mon seul souci était que vous puissiez nous donner l'assurance et je pense que vous l'avez fait que toutes les mesures sont prises à ce sujet, par exemple, j'espère qu'on demande au détenu avez-vous déjà été sous les soins d'un psychiatre, quelle que soit la réponse ce serait quand même une précaution qui nous permettrait de dissiper certaines incertitudes. Une autre question en ce qui concerne les suicides qui se sont produits, spécialement les six derniers. Est-ce qu'il y avait une certaine uniformité dans le comportement de tous ces détenus ou est-ce que le comportement de tous ces gars-là était différent dans chaque cas?

M. Côté: J'ai l'impression qu'ils se sont tous suicidés par étranglement, avec leurs draps, leur ceinture, ils ne se sont pas ouvert les veines.

M. Alexander: Tous par étranglement.

M. Côté: Oui, presque tous. Il semble en général qu'à mesure qu'un homme vieillit plus sa tendance au suicide augmente. Quatre des six ou sept cas avaient entre 42 et 51 ans, cinq sur sept jusqu'à 18 ans...

M. Alexander: Oui.

M. Côté: Dans ce groupe particulier. Mais si vous regardez tous les suicides qui ont pu se produire au cours d'un certain nombre d'années je ne pense pas que nous ayons pu déterminer jusqu'ici tout au moins une uniformité quelconque.

Le suicide peut se produire chez des gens de toutes conditions mais un peu plus fréquemment chez ceux qui sont dans les pavillons psychiatriques, plus d'un tiers, mais le suicide se retrouve chez toutes les catégories de personnes.

M. Alexander: Merci, monsieur le président, je vais bientôt terminer. Je suis heureux qu'on m'ait répondu là-dessus bien que le sujet ne m'intéresse pas tellement. Ce qui m'intéressait c'était la méthode de suicide et vous avez répondu à ma question: c'est par étranglement. Merci, monsieur le président.

M. McCleave: Une autre question, mais est-ce que la tendance au suicide n'est peut-être pas un peu plus fréquente chez les personnes qui sont condamnées au pénitencier et qui y entrent pour la première fois?

[*Texte*]

Mr. Côté: No. So far, I think, sir, I am sorry to have to say that you are incorrect. There have been a couple of cases now and they come in groups of twos sometimes in this area and it varies. In some years you may have 10, 11 suicides—1 suicide, 15. There is no pattern except that possibly, if you have one suicide, you are likely to have a second. The more people talk about it, the more people look into this and it may affect people.

The Chairman: Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: On a supplementary, Mr. Chairman. It seems to me, after visiting St. Vincent de Paul, and I was in on that conversation with Mr. Sullivan and the psychiatrist, maybe the answer is to get the psychiatrist to this Committee and let him explain the working conditions under which he operates and make recommendations with regard to improvement. I would not stop there, Mr. Minister; I would bring other officials from penitentiaries once a year when the Estimates are being presented so that they can give some of their views with regard to improvements that should be made.

At the moment we are sort of groping in the dark and we are really just hitting the first line of defence when we are hitting you and the Deputy Minister and the Commissioner of penitentiaries and the Chairman of the Parole Board. What we have to do is go in depth and you cannot go in depth just by going down there for an afternoon and being treated very politely by officials at the institutions.

You have to get these men, be it the warden, the chaplan, the psychiatrist, the psychologist or the person in charge of classification procedures. It may be a little late this year to bring them but next year I hope the Minister would bring them so that the members of the Committee can question them in depth with regard to their duties and recommendations with regard to improvements.

Mr. McIlraith: We are quite happy to provide all the witnesses you want about the system. I am very anxious as a matter of fact to do it. I should clear up one misconception possibly. We have been trying to encourage the staffs to give any ideas they have about administration that would improve the rehabilitative effects or the treatment of the inmates. We are constantly trying to do this.

Unfortunately, the rash of suicides in St. Vincent de Paul, in addition to the publicity they have gotten and the tragedy they are when so many people commit suicide, have

[*Interprétation*]

M. Côté: Non, je regrette, vous avez tort je crois. Il y a eu deux cas, et quelquefois, ils se produisent, chez deux personnes, mais cela varie. Certaines années vous pouvez avoir 10 ou 11 suicides, puis 1, puis 15. Il n'y a aucune espèce d'uniformité. A ceci près que peut-être lorsqu'il y a un premier suicide, on risque d'en avoir un second. Plus on en parle, plus on les étudie, plus on risque d'influencer les gens.

Le président: Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Une question supplémentaire, monsieur le président, ayant visité Saint-Vincent-de-Paul j'ai participé à cette conversation avec M. Sullivan et le psychiatre, je me demande si la réponse ne serait pas de convoquer les psychiatres à ce Comité pour les laisser expliquer les conditions de travail là-bas et faire des propositions en ce qui concerne les améliorations possibles. Je n'ai pas fini, monsieur le ministre, je convoquerais ici, une fois par année, des fonctionnaires des pénitenciers, au moment de l'examen du budget des dépenses de façon à ce qu'ils puissent faire connaître certaines de leurs opinions en ce qui concerne les améliorations possibles.

A l'heure actuelle nous sommes un peu dans le noir, nous restons à la première ligne de défense, lorsque nous nous en prenons à vous, au sous-ministre, au commissaire des pénitenciers et au président de la Commission des libérations conditionnelles. Si nous voulons vraiment nous renseigner il faudrait tout de même que nous fassions plus que visiter ces institutions un après-midi et d'être poliment accueilli par les autorités de la maison.

Nous devrions par exemple voir les gardiens, l'aumônier, le psychologue, le psychiatre ou les personnes qui sont chargées du classement, ce serait peut-être un peu tard cette année mais j'aimerais bien que le Ministre puisse faire venir ici ces gens-là pour que les membres du Comité puissent les interroger en profondeur quant à leurs attributions et leurs demandes de suggérer des améliorations.

M. McIlraith: Nous nous ferons un plaisir de vous fournir tous les témoins que vous voudrez. Nous tenons beaucoup à le faire afin d'encourager le personnel à nous communiquer les idées qu'ils peuvent avoir au sujet de ce qui pourrait améliorer le processus de rééducation ou de traitement des détenus. Nous essayons constamment de le faire.

Malheureusement l'épidémie de suicides à Saint-Vincent-de-Paul outre qu'elle a donné lieu à beaucoup de publicité, outre les drames humains que cela représente, semble indiquer

[*Text*]

gotten a certain type of publicity that indicates one thing or another is at fault when it is not quite as simple as that. We are desperately trying to find out what the explanation is, what is causing them. We have tried everywhere and are trying and expect to continue to try to find out what is causing them.

The analysis of all the cases, going back to 1959 has failed to reveal any pattern or any directly discernable cause.

Mr. Gilbert: A final question, Mr. Chairman. It is with regard to the division concerning parole. We have the provincial and the federal and it seems to me that we would have to start blending the two into one rather than have the division that is created at the moment. I wonder if the Chairman of the Parole Board has any comments to make on that because I think it is an important item.

• 1650

Mr. Street: I am not sure I know what you mean by the division, Mr. Gilbert...

Mr. Gilbert: Between provincial...

Mr. Street: Our Board deals with both provincial prisons and federal prisons as you know. Are you speaking of the Ontario Parole Board and the British Columbia Parole Board?

Mr. Gilbert: Yes, I am.

Mr. Street: They deal with the indeterminate part of a definite, indefinite type of sentence as you probably know. I do not know if it is appropriate for me to comment on whether they should continue to do that or should do it all, or whether they should be abolished as recommended by the Fauteux Committee. I think that is the job of the government and my Minister.

Mr. Gilbert: That is why I want the Minister to participate in this and get his views with regard to whether we should move in and take complete charge of all parole services and in accordance with the Fauteux Commission recommendation.

Mr. McIlraith: The parole system has to be regarded as part of the total corrections program, and the parole really appears to be most effective and most advantageously used in conjunction with those persons who are in the prison for a term long enough to find out something about them and to give them some training in prison.

At the present time the federal authority has jurisdiction in the prisons—that is in the penitentiaries—over persons sentenced to

[*Interpretation*]

qu'il y a quelque chose qui ne va pas, mais ce n'est pas aussi simple que cela. Nous essayons désespérément de déterminer les raisons de cet état de chose. Nous essayons et nous allons continuer à essayer de déterminer exactement la cause de ce phénomène.

Mais l'analyse de tous les cas depuis 1959 n'a rien révélé, n'a pas révélé en tout cas d'uniformité ou de raisons spécifiques.

M. Gilbert: Une dernière question, monsieur le président. Elle concerne la libération conditionnelle et la répartition des attributions entre les autorités provinciales et les autorités fédérales. Je me demande si nous ne devrions pas essayer de regrouper ces services. Il y a actuellement division et cela n'est pas bon, je me demande si le président de la Commission des libérations conditionnelles a des idées là-dessus. C'est une question qui me semble importante.

M. Street: Je ne sais pas exactement de quelle division vous parlez, monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Entre la province...

M. Street: Notre Commission s'occupe des prisons provinciales et des prisons fédérales. Pensez-vous à la Commission des libérations conditionnelles de l'Ontario et à celle de la Colombie-Britannique?

M. Gilbert: Oui.

M. Street: Ils s'occupent de la partie indéterminée des sentences dites déterminées, dites non indéterminées. Je ne sais pas si je devrais m'avancer pour dire si oui ou non elles devraient continuer leur travail ou si elles doivent être abolies d'après les recommandations du rapport Fauteux, je crois que c'est du ressort du gouvernement et de mon ministre.

M. Gilbert: C'est pourquoi je voudrais entendre l'opinion du ministre. Pense-t-il pas que nous devrions nous charger intégralement de tous les services de libérations conditionnelles selon les propositions du rapport Fauteux.

M. McIlraith: Le système de la libération conditionnelle doit s'envisager dans l'optique de l'intégralité du processus de rééducation et ce système est le plus avantageux lorsqu'il est appliqué aux personnes qui ont été condamnées à des peines de prison assez longues pour que cela nous permette de donner aux détenus en question une certaine formation.

Actuellement le gouvernement fédéral est chargé des personnes qui sont condamnées à des peines de prison qui dépassent deux ans.

[*Texte*]

more than two years, and the ones sentenced to a lesser term are in the provincial institutions. It would seem, in looking at the records of convictions and sentences, that a great many in terms of total numbers of convictions are for very short terms, a few days, and that sort of thing, or a month, and of course parole is not perhaps applicable with reference to those at all. It would appear to be most beneficial and applicable to persons sentenced to more than one year.

In absolute terms there are very few sentenced to between six months and one year. You get the ones given a short sentence and then the ones given more than a year. There is a report in one of the penitentiary Royal Commissions recommending that the federal authority take over custody of all persons sentenced to more than one year and relieve the provinces of having custodial responsibility for them.

The advantage in that would be that the corrections training, while they are in the institution, could be more closely related to the parole system. There are some disadvantages too. I do not know whether the provinces would be agreeable or not. I do not know whether the federal authority would be agreeable to that. But there is an area there that requires active study now.

Mr. Gilbert: There is one way to find out, Mr. Minister, and that is to inquire. I would hope that you would inquire within the next short while, and I will ask you probably...

Mr. McIlraith: I think it is something more than a simple inquiry, and we are seeking to move forward in that field and see what should be done on it.

Mr. Gilbert: I am trying to create as great an image as I can for you, Mr. Minister, and...

Mr. Alexander: Watch that, Mr. Minister.

Mr. Gilbert: ...this is another step that I want you to become active in.

Mr. Deakon: You are walking the plank now.

Mr. McIlraith: I think perhaps I could usefully indicate part of the problem in this if I ask Mr. Street to point out what the Fauteux Committee and the Ouimet Committee have recommended on this, and the difference between the two.

[*Interprétation*]

Les personnes qui sont condamnées à des peines de prison moins longues sont internées ou détenues dans des institutions provinciales. Si on regarde les chiffres à ce sujet, on constate que le plus grand nombre des peines de prison sont de courte durée, entre quelques jours et un mois et dans ce cas-là, évidemment, il ne saurait être question de libération conditionnelle. Les libérations conditionnelles sont plus facilement applicables et plus avantageuses pour les personnes qui sont condamnées à un an ou plus.

Il y a très peu de gens qui sont condamnés à des peines variant entre six mois et un an. La plupart des gens sont condamnés à une peine très courte ou à plus d'un an. Il y a une proposition dans un des rapports des Commissions royales sur les pénitenciers selon laquelle il y aurait avantage à ce que le gouvernement fédéral se charge de tous les détenus qui sont condamnés à plus d'un an, ce qui permettrait de soulager les provinces.

L'avantage de cette méthode est qu'on pourrait établir un rapport plus exact entre la formation qui est dispensée à la prison et la libération conditionnelle éventuelle. Mais cette méthode comporte aussi des désavantages. Je ne sais pas ce qu'en pensent les provinces, je ne sais même pas ce qu'en pense le gouvernement fédéral mais c'est quand même un domaine sur lequel on devrait s'arrêter sérieusement.

M. Gilbert: La meilleure façon de s'en rendre compte c'est de se renseigner. J'espère que vous vous informerez bientôt et je vous demanderai probablement...

M. McIlraith: C'est plus qu'une simple enquête. Nous essayons de nous renseigner pour voir ce que nous pouvons faire.

M. Gilbert: J'essaie d'améliorer votre réputation autant que possible, monsieur le ministre, et...

M. Alexander: Attention, monsieur le ministre.

M. Gilbert: ...il y a un autre point que je voudrais vous voir franchir.

M. Deakon: Vous êtes déjà en train de marcher dessus.

M. McIlraith: Il ne serait peut-être pas inutile de dire qu'une partie de la difficulté pourrait être expliquée si M. Street voulait bien nous dire ce qu'il y avait dans le rapport de la Commission Ouimet et le rapport de la Commission Fauteux et les points différents des deux rapports.

[*Text*]

Mr. Street: Mr. Chairman, and Mr. Gilbert, the committee under the direction of Mr. Justice Fauteux recommended, as the Minister said, that all prisoners serving a sentence of a year and more be federal responsibility, that there be no sentence between 6 and 12 months, and that those under 6 would remain a provincial responsibility. They recommended very definitely that there should be a national parole board, and it was because of that recommendation that there was. They recommended that there should be one parole system for all of Canada, which is what we have, subject to the limited jurisdiction of the two in British Columbia and Ontario.

Then as you know, the commission under the direction of the Honourable Mr. Justice Roger Ouimet recommended that the provinces be allowed to have their own parole systems, which is directly opposite to the recommendation of the Honourable Mr. Justice Fauteux's commission.

I gather from what you said that you would be in favour of one parole system. But in any event, this is a decision which has to be taken some time soon, but it involves 10 provinces too.

• 1655

Mr. Gilbert: I am sure that you will take the initiative to apprise the Minister of the best possible way of handling this problem.

The Chairman: Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, I have one question. The evidence that we have heard before this Committee, and actually the evidence that the old penitentiaries committee heard four or five years ago, and the information we gathered from visiting the penitentiaries then and just a short time ago, quite clearly indicates that there is a very definite shortage of qualified psychiatrists within our penitentiary system.

Is this a matter of dollars and cents, or is it a matter of shortage of qualified psychiatrists? Are we not getting the psychiatrists because we are not paying them the kind of money they can earn in private practice, or is this only a shortage of qualified men?

Mr. McIlraith: It is not a question of money. It is a matter of there not being enough of them available in the country.

The Chairman: Mr. McCleave.

[*Interpretation*]

M. Street: Monsieur le président et monsieur Gilbert, le Comité dirigé par M. le juge Fauteux avait recommandé, le ministre l'a rappelé, que tous les prisonniers condamnés à des peines d'un an ou plus soient la responsabilité du gouvernement fédéral et qu'il n'y ait mois à un an et que ceux quisont condamnés plus de peine de prison d'une durée de six à des peines inférieures à six mois dépendent des provinces. C'est à la suite de leur recommandation qu'on a institué la Commission fédérale des libérations conditionnelles. On avait recommandé qu'il n'y ait qu'un seul système de libération conditionnelle pour le Canada tout entier, sauf pour l'autorité limitée des Commissions de la Colombie-Britannique et de l'Ontario.

La Commission présidée par le juge Ouimet avait recommandé que les provinces soient autorisées à avoir leur propre système de libération conditionnelle; ce qui est tout à fait à l'opposé de la proposition qu'avait faite M. le Juge Fauteux.

Si je vous ai bien compris, vous avez dit que vous seriez favorable à une seule et unique commission des libérations conditionnelles. Mais c'est une décision qu'il va falloir prendre dans peu de temps et il faut aussi penser aux dix provinces, n'est-ce pas?

M. Gilbert: Vous prendrez certainement l'initiative pour conseiller le ministre sur la meilleure façon de régler le problème.

Le président: Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: Je n'ai qu'une question à poser, monsieur le président. Ce que nous avons entendu ici à ce Comité, et ce qu'on a entendu à l'ancien comité des pénitenciers d'il y a quatre ou cinq ans, et les renseignements que nous avons recueillis nous-mêmes, dans les pénitenciers, il y a peu de temps nous indiquent qu'il y a une grave pénurie de psychiatres qualifiés dans notre service pénitentiaire.

Est-ce que c'est une question de dollars ou est-ce une question de manque de psychiatres? Est-ce qu'on manque de psychiatres parce que nous ne pouvons leur donner ce qu'ils gagneraient dans la pratique privée ou parce qu'il y a pénurie de psychiatres?

M. McIlraith: Ce n'est pas une question d'argent. C'est parce qu'il n'y en a pas assez dans le pays.

Le président: Monsieur McCleave.

[*Texte*]

Mr. McCleave: Mr. Chairman, I would like to raise the matter of the overtime pay for the members of the Royal Canadian Mounted Police, and I think the Minister is fully anticipating that I do so. I am still torn as to whether this should be a recommendation or perhaps that I should put up a recommendation that the Committee could vote on in this matter. But perhaps I could do it this way first, before making up my mind on that question, and ask the Solicitor General this.

The officers do the bargaining for the men so that we do not really know how the men feel about this issue. The men do not get overtime, and neither do the officers for that matter, as do municipal police. We often find municipal police out on special parking duties during Friday night shopping and things like that, but many of the Mounted Police do in effect municipal police duties. I wondered if the Solicitor General would be good enough to comment on those two points first.

Mr. McIlraith: Yes, I would be very glad to. The real problem with the overtime pay as it affects the Royal Canadian Mounted Police is one arising because of the nature of their duties. If they were doing municipal police duties only, it would be a comparatively simple problem, and there is no great difficulty there. The difficulty arises from the fact that very large numbers of them are on duty in sparsely settled rural areas and in the far north and that sort of thing, and it would I think be quite unsatisfactory to have those persons on a straight overtime pay basis because you would either be keeping them idle part of the time when they would very much prefer to work the longer hours in some of the isolated posts, or you would be paying a very high rate when they are travelling the vast distances they sometimes travel to go from one place to another. It would generally be an unworkable system.

So it is a matter of finding some method of adequately compensating them for the nature and amount of the duties they perform, without trying to apply the rather rigid overtime pay formula that is very suitable for ordinary types of work in established communities.

Mr. McCleave: Could I ask the Solicitor General or the Assistant Commissioner this before I make up my mind on the issue that I have raised?

[*Interprétation*]

M. McCleave: Monsieur le président, je voudrais maintenant soulever la question du temps supplémentaire à payer aux membres de la Gendarmerie royale du Canada. Le ministre s'attend d'ailleurs à ce que je lui pose cette question. Je ne sais pas exactement ce que je devrais faire. Je me demande si je ne devrais pas proposer quelque chose au Comité sur lequel le Comité pourrait se prononcer. Mais avant de me décider, je pourrais peut-être poser cette question au Solliciteur général.

Vu que les officiers négocient au nom des hommes de telle sorte que nous ne savons pas ce que pensent les simples agents de la Gendarmerie royale et deuxièmement vu que les agents pas plus que les officiers du reste, ne sont payés pour du temps supplémentaire, comme c'est le cas pour la police municipale par exemple, nous voyons des agents de police municipaux qui s'occupent de la circulation le vendredi soir et vu aussi que les agents de la Gendarmerie royale sont souvent chargés de fonctions analogues à celles des agents de police municipaux, je me demande si le Solliciteur général pourrait me dire ce qu'il en pense.

M. McIlraith: Oui, avec plaisir. La question du temps supplémentaire à payer ou à ne pas payer à la Gendarmerie royale tire son origine de la nature particulière des fonctions. Si les agents de la police de la Gendarmerie royale ne faisaient que du travail analogue à celui des policiers municipaux, il n'y aurait pas de problème. La difficulté vient de ce qu'un très grand nombre d'agents de la Gendarmerie royale sont en fonction dans des régions rurales peu peuplées et dans le Grand-Nord. Il serait assez peu satisfaisant, je crois, de prévoir à leur égard un régime de temps supplémentaire rémunéré. Dans certaines régions isolées, ils préféreraient de beaucoup faire de longues heures supplémentaires ou alors on serait obligé de les rémunérer à des taux extrêmement élevés pendant qu'ils franchissent de grandes distances qu'ils ont parfois à faire pour aller du point A au point B. Le système serait horriblement compliqué.

Il s'agit en somme de trouver une méthode de compensation adéquate pour les fonctions qu'ils remplissent, sans chercher à appliquer les barèmes assez rigides qui s'appliquent normalement aux taux ordinaires dans les agglomérations normales.

M. McCleave: Est-ce que je peux poser cette question au solliciteur général ou au commissaire adjoint avant que je me décide.

[*Text*]

Is consideration now given to those who serve in isolated posts? Do they get more by way of side benefits, such as greater leave or that sort of thing?

• 1700

Mr. G. W. Mortimer (Assistant Commissioner, R.C.M.P., Services and Supplies): Yes, all members of the Force in isolated posts do receive supplementary benefits depending upon the isolation of their post. This is on a graduated scale and is applicable not only to members of the Force but to the Public Service.

Mr. McCleave: Could I ask the Assistant Commissioner this? Is there not a tendency in the matter of overtime that the low man on the totem pole in the detachment is the fellow who is sent forth to investigate that highway accident at midnight on a Saturday night?

Mr. Mortimer: Not necessarily the low man on the totem pole, but there is no doubt about it, and this is one of the reasons that this is a complex problem and why we are examining it. We are doing a lot of research on this, because to quote a cliché, we are trying to obtain a slow success rather than a fast failure, but we are looking at this very carefully. We are looking at it from three different sides.

The first is the actual reporting system we have, which was designed of course for internal reporting reasons. I think we are quite conscious of the fact that this would not perhaps stand the scrutiny of auditors as far as overtime payments are concerned.

Secondly, we are looking at it from the cause of the overtime. We know that there are probably five or six different reasons for overtime. One of them is under-strength, of course. It could be administrative decisions on deployment of personnel. Perhaps there is an error in deploying them correctly, in the way that you are saying the low man on the totem pole is the one who goes out and does the work.

There are other reasons. There is standby duty for emergencies. When there is an emergency we may have people standing by, and they are, in effect, working overtime.

There are also call-outs for police operational emergencies. And lastly, there is appearance in court, either as a prosecutor or a witness in off-duty hours.

There are a number of areas, and we are studying what the reason is for the number of hours that we have reported overtime. We look at our reporting system first, the reasons,

[*Interpretation*]

Ceux qui sont nommés à des postes isolé ont-ils des avantages spéciaux, des congé plus longs par exemple?

M. G. W. Mortimer (commissaire adjoint, Gendarmerie royale du Canada, Services et approvisionnements): Oui, ils reçoivent des avantages supplémentaires. Cela dépend du degré d'isolement de leur poste. C'est d'ailleurs vrai pour les fonctionnaires ordinaires pas seulement pour la police montée.

M. McCleave: Puis-je demander ceci au Commissaire adjoint? En ce qui concerne le surtemps, est-il vrai que l'agent qui a le rang le plus bas est celui qu'on envoie constater l'accident de la circulation qui se produit à minuit le samedi soir?

M. Mortimer: Pas nécessairement, il est certain qu'il y a un tour de priorité, c'est un problème complexe, c'est pourquoi nous l'étudions. Nous faisons beaucoup de recherches dans ce domaine car nous préférons avoir un succès lent qu'un échec rapide et nous procédons avec précaution. Nous examinons ce domaine de trois points de vue différents.

Il y a d'abord, le système de rapport actuel qui a été prévu pour l'usage interne seulement. Nous sommes tous conscients du fait que cela ne pourra pas être accepté par les vérificateurs, du point de vue du surtemps.

Ensuite, nous l'étudions pour des raisons de surtemps. Nous savons qu'il y a 5 ou 6 raisons de faire du surtemps. L'une d'entre elles est l'insuffisance des effectifs. Il peut y avoir des décisions administratives au sujet de la répartition du personnel: Il y a peut-être erreur dans la répartition du personnel et c'est peut-être celui qui est en bas de l'échelle qui doit faire le travail.

Il y a également les tours de service en cas d'urgence. Parfois, nous avons des gens qui sont de réserve en cas d'urgence et qui travaillent en surtemps.

Il y a aussi des appels pour les opérations de police d'urgence. Et enfin, les témoignages aux tribunaux, parfois en dehors des heures de travail.

Nous examinons actuellement les raisons du nombre d'heures supplémentaires que nous avons rapportées. En premier lieu nous étudions notre système de rapport, ensuite, les

[*Texte*]

and lastly we are looking at compensation for overtime.

We now have a committee—it is a joint Treasury Board and RCMP committee—working on the total compensation picture. We are not only looking at compensation. We are also looking at fringe benefits and disutilities, and we hope that we will have a report on this within the next three or four months.

At the same time, looking at the cause, we are having operational audit people carry out an examination of the actual working conditions—the working hours—and hope that we can come up with some answers on the cause.

On the reporting system, we have a group already doing two trial areas, one in Lethbridge Subdivision and one in Vancouver Subdivision. They are having a look at not only the man-hour reporting system but the man-hour apportionment system, to find out just what is causing the overtime hours.

It is complicated, because we have 698 individual detachments spread over 20 different subdivisions, of which 42 detachments are in the Northwest Territories and the Yukon. So this makes it difficult.

We are most conscious of this, though, at pay negotiation time. I have been the chief pay negotiator with the Treasury Board staff over the last two pay negotiations, and we are most conscious of this. For our next pay negotiation, which starts April 1, we hope to have an answer on overtime.

Mr. McCleave: Perhaps I will just put a very quick end to it. Having listened to the Assistant Commissioner's answer, I take it that it is an open question being seriously considered.

Mr. McIlraith: Yes, that is correct, Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Well, Mr. Chairman, when the roll is called up yonder I would not like to be the one who had set a precedent by tacking on a lot of motions to Committee reports of the House of Commons, and I think I am satisfied with what I have heard here this afternoon. Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. McCleave. Are there any further questions?

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I would like to move that reasonable travelling and living expenses and a *per diem* of $50 be paid to

[*Interprétation*]

raisons du surtemps et enfin, les compensations pour le surtemps.

Nous avons maintenant un comité conjoint du Conseil du Trésor et de la Police montée qui étudie la question. Nous travaillons. Nous étudions toute la situation en matière de compensation. Nous étudions non seulement les compensations, mais les avantages sociaux et les services. Nous espérons avoir un rapport à ce sujet d'ici trois ou quatre mois.

En même temps, nous avons examiné les causes; nous avons des vérificateurs qui étudient les conditions de travail, les heures de travail dans l'espoir d'arriver à une réponse en ce qui concerne les causes.

En ce qui concerne le système de rapports, il y a un groupe qui étudie actuellement, à titre d'essai, deux régions, une dans la subdivision de Lethbridge et l'autre dans la subdivision de Vancouver. Le groupe étudie non seulement le système de rapport des heures-hommes, mais le système de répartition des heures-hommes afin de découvrir la cause du surtemps.

C'est un problème complexe car nous avons 698 détachements repartis en 20 subdivisions dont 42 détachements se trouvent dans le Territoire du Nord-Ouest et au Yukon. C'est pourquoi, ce n'est pas simple.

Nous sommes conscients de ce problème au moment des négociations sur les salaires. J'ai négocié avec le Conseil du Trésor pour les deux dernières négociations, et pour les prochaines négociations qui commenceront le 1er avril, nous espérons avoir une réponse quant au surtemps.

M. McCleave: Peut-être vais-je pouvoir en finir très vite. Ayant entendu la réponse du commissaire adjoint, je me rends compte que c'est une question qui fait l'objet d'une étude approfondie.

M. McIlraith: C'est exact, monsieur McCleave.

M. McCleave: Monsieur le président, je ne voudrais pas être celui qui fait un précédent en ajoutant des tas de propositions aux rapports des Comités de la Chambre. Je suis satisfait de ce que j'ai entendu cet après-midi. Merci.

Le président: Merci, monsieur McCleave. D'autres questions?

M. Hogarth: Monsieur le président, je voudrais proposer que des dépenses raisonnables de déplacement et d'entretien et une alloca-

[*Text*]

Professor G. V. V. Nicholls, who appeared before us on May 12, 1970.

Motion agreed to.

The Chairman: Gentlemen, we have a slight technical problem about passing the Vote. This is in relation to the proposed trip out west, the Penitentiary visit. If it is agreeable to the Committee, we will not actually at this time pass the Estimates. We can do this at a later time.

Mr. Hogarth: When are we going?

• 1705

The Chairman: Well, this is what we are having a subcommittee meeting for. There are certain technicalities which have come up in regard to our terms of reference. The Solicitor General will be staying with the subcommitee right after this meeting, and we will try to resolve them.

We will adjourn to the call of the Chair. Thank you, Mr. Minister and gentlemen.

[*Interpretation*]

tion de $50 par jour soient payées au professeur G. V. V. Nichols qui a comparu au Comité le 12 mai 1970.

La proposition est adoptée.

Le président: Messieurs, nous avons un petit problème technique pour le vote au sujet de voyage projeté dans l'Ouest pour la visite des pénitenciers. Si vous êtes d'accord, nous n'allons pas adopter le crédit. Nous pourrons le faire plus tard.

M. Hogarth: Quand allons-nous y aller?

Le président: C'est pourquoi nous avons une réunion du sous-comité. Certains détails techniques qui se sont manifestés en ce qui concerne notre mandat. Le Solliciteur général restera avec le sous-comité. Nous essaierons alors de résoudre ces problèmes. La séance est levée jusqu'à l'appel du président.

Merci, monsieur le Ministre et messieurs.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

UNIVERSITY OF TORONTO
LIBRARY,
LEGAL DEPT.,
TORONTO 181, ONT.
HC. J1A.

Government
Publications

OFFICIAL BILINGUAL ISSUE

HOUSE OF COMMONS

Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

FASCICULE BILINGUE OFFICIEL

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE

ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT

DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET TÉMOIGNAGES

No. 30

LIBRARY
JUN 17 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

THURSDAY, MAY 21, 1970

THURSDAY, MAY 21, 1970

Respecting

BILL C-208, An Act to amend the Bills of Exchange Act.

Concernant le

BILL C-208, Loi modifiant la Loi sur les lettres de change.

WITNESSES—TÉMOINS

(*See Minutes of Proceedings*)

(*Voir Procès-verbal*)

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman — Mr. Donald R. Tolmie — *Président*
Vice-Chairman — M. Paul M. Gervais — *Vice-président*
and Messrs. — et MM.

Alexander,
Blair,
Brewin,
Chappell,
Deakon,
Fortin,
Gibson,
Gilbert,
Hogarth,
MacEwan,
MacGuigan,
Marceau,
McCleave,
McQuaid,
Murphy,
Schumacher,
Sullivan,
Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

ORDER OF REFERENCE

FRIDAY, May 1, 1970

Ordered,—That Bill C-208, An Act to amend the Bills of Exchange Act be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

ATTEST:

ORDRE DE RENVOI

Le VENDREDI 1er mai 1970

Il est ordonné,—Que le Bill C-208, Loi modifiant la Loi sur les lettres de change, soit déféré au comité permanent de la justice et des questions juridiques.

ATTESTÉ:

Le greffier de la Chambre des communes,
ALISTAIR FRASER,
The Clerk of the House of Commons.

22084—1½

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, May 21, 1970.
(42)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 11.10 a.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Alexander, Blair, Chappell, Deakon, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McCleave, McQuaid, Murphy, Sullivan, Tolmie—(15).

Also present: Mr. Peters, M.P.

Witnesses: Mr. Langlois, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs; Mr. D. S. Thorson, Associate Deputy Minister, Department of Justice; Dr. R. W. James, Director, Consumer Research Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs.

The Clerk read the Order of Reference of Friday, May 1, 1970 and the Committee proceeded to the consideration of Bill C-208, An Act to amend the Bills of Exchange Act.

The Chairman introduced Mr. Langlois who, in turn, introduced Mr. Thorson, Dr. James and Mr. Blair Seaborn, Assistant Deputy Minister, Consumer Affairs, Department of Consumer and Corporate Affairs.

Mr. Langlois made an opening statement on Bill C-208.

The Chairman thanked Mr. Langlois.

The Chairman called Clause 1.

Mr. Gilbert made a suggestion regarding the question of witnesses and gave reasons in support thereof. After discussion, it was agreed to proceed with the witnesses present at this sitting.

Clause 1 was allowed to stand.

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 21 mai 1970
(42)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit ce matin à 11h 10. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Alexander, Blair, Chappell, Deakon, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, Marceau, McCleave, McQuaid, Murphy, Sullivan, Tolmie—(15).

Autre député présent: M. Peters.

Témoins: MM. Langlois, secrétaire parlementaire du Ministre de la Consommation et des Corporations; D. S. Thorson, sous-ministre associé, ministère de la Justice; R. W. James, directeur de la recherche sur la consommation, ministère de la Consommation et des Corporations.

Le greffier lit l'Ordre de renvoi du vendredi 1er mai 1970 et le Comité procède à l'étude du Bill C-208, Loi modifiant la Loi sur les lettres de change.

Le président présente M. Langlois qui, à son tour, présente MM. Thorson et James et Blair Seaborn, sous-ministre adjoint des Affaires de la consommation, ministère de la Consommation et des Corporations.

M. Langlois fait une déclaration d'ouverture concernant le Bill C-208.

Le président remercie M. Langlois.

Le président met en délibération l'article 1.

M. Gilbert fait une suggestion sur la question des témoins et donne ses raisons. Après discussion, il est convenu de poursuivre la séance avec les témoins présents à la séance.

L'article 1 est réservé.

The Chairman called Clause 2.

And debate arising thereon;

The question of witnesses was discussed further; the question being put on the calling of additional witnesses, it was negatived on the following division: YEAS—5; NAYS—6.

It was agreed that the Subcommittee on Agenda and Procedure examine the advisability of recalling the witnesses present at this sitting and that a proposed amendment be discussed further by Mr. Gilbert and departmental officials.

In the course of the meeting, Mr. Langlois was examined and he was assisted by Mr. Thorson and Dr. James.

At 1.05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le président met en délibération l'article 2.

Après discussion,

Le sujet des témoins est discuté davantage; la question de la convocation de témoins additionnels, est mise aux voix et elle est rejetée sur division: en faveur—5; contre—6.

Il est convenu que le sous-comité du programme et de la procédure étudie l'utilité de rappeler les témoins présents à la séance et que M. Gilbert discute une proposition d'amendement avec les représentants du ministère.

Au cours de la séance, M. Langlois est interrogé et il est aidé de MM. Thorson et James.

A 1h 05, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Texte*]

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Thursday, May 21, 1970

• 1109

The Chairman: Gentlemen, we need one more member in order to have a quorum, but I think we can start. We can get a statement from the Parliamentary Secretary. I would like the Clerk to read the Order of Reference, please.

The Clerk:

Friday, May 1, 1970

Ordered—That Bill C-208, An Act to amend the Bills of Exchange Act, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

• 1110

The Chairman: We have Mr. Paul Langlois, Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs before the Committee this morning. Mr. Langlois will introduce his departmental officials. Mr. Langlois.

Mr. Paul Langlois, M.P. (Parliamentary Secretary to the Minister of Consumer and Corporate Affairs): Thank you, Mr. Chairman.

On my right I have with me this morning Mr. D. S. Thorson, Associate Deputy Minister, Department of Justice; Dr. R. W. James, Director, Consumer Research Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs and Mr. Blair Seaborn, our new Assistant Deputy Minister, Department of Consumer and Corporate Affairs.

If you do not mind, Mr. Chairman, I would like to begin with a short opening statement, and if you do not mind I will make it my mother tongue. We have for distribution copies of the statement in both French and English.

Monsieur le président, il arrive souvent de voir une personne, non satisfaite des marchandises qu'elle a achetées à crédit, songer à recourir à un moyen ultime en refusant de payer un détaillant qui ne donne pas suite aux plaintes du consommateur. Toutefois, ce «moyen ultime» peut n'être d'aucune utilité, le client peut s'apercevoir que le billet à ordre qu'il a signé, lors de la signature de son con-

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le jeudi 21 mai 1970

Le président: Il nous faut encore un député pour avoir le quorum. Nous pouvons néanmoins commencer en écoutant une déclaration du Secrétaire parlementaire. J'aimerais que le Greffier nous lise l'Ordre de renvoi.

Le greffier:

Le mardi 1er mai 1970

Ordonné—Que le Bill C-208, Loi modifiant la Loi sur les lettres de change soit déféré au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

Le président: Nous accueillons ce matin M. Paul Langlois, secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations, qui va vous présenter les fonctionnaires qui l'accompagnent. Monsieur Langlois.

M. Paul Langlois (député, Secrétaire parlementaire du ministre de la Consommation et des Corporations): Merci monsieur le président.

Voici, à ma droite Messieurs D. S. Thorson, sous-ministre associé, ministère de la Justice; R. W. James, directeur, direction de la recherche sur la consommation, ministère de la Consommation et des Corporations, et Blair Seaborn, nouveau sous-ministre du ministère de la Consommation et des Corporations.

Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, monsieur le président, j'aimerais faire une brève déclaration préliminaire dans ma langue maternelle. Voici des copies en anglais et en français que vous pouvez faire distribuer aux députés.

Mr. Chairman, It is not uncommon for a person who is dissatisfied with goods bought on credit to look upon a refusal to pay as the ultimate weapon against a retailer reluctant to satisfy the customer's complaints. However, this "ultimate weapon" may be useless. The customer may find that the promissory note which he signed at the time he signed his conditional sales contract has been assigned to

[*Text*]

trat de vente conditionnelle, a été cédé à une tierce partie, probablement à une banque ou à une société de financement des ventes. D'après les conditions du contrat de vente selon lesquelles l'acheteur accepte de renoncer à toute garantie autre que celles qui sont établies par écrit et jointes au contrat et consent à présenter des réclamations au vendeur et non au détenteur régulier (la clause que l'on appelle «stipulation d'annulation»), le client constate qu'il est obligé d'effectuer ses paiements à la banque ou à la société de financement des ventes, peu importe son différend avec le vendeur. Il n'est pas surprenant que les organismes d'enquête, tel le Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur le crédit au consommateur (prix), aient constaté de façon générale que les contrats de vente conditionnelle contiennent des clauses qui sont injustes pour les consommateurs et que les billets à ordre signés de façon simultanée placent les consommateurs dans une situation qui les empêche de suspendre les paiements lorsqu'ils sont mécontents.

Le projet de loi proposé constitue une autre étape qui permettra de rendre plus équitables les possibilités de marchandage entre le consommateur et le vendeur ou la société de financement des ventes, en énonçant que le droit à la perception en faveur d'un détenteur régulier d'un billet ou effet visant les biens de consommation est subordonné à toute défense ou à tout droit d'annulation de compensation de la part de l'acheteur dans une poursuite instituée par le vendeur. Sur les billets et effets visant les biens de consommation devront figurer bien en évidence et de façon lisible les mots «Achat de biens de consommation». Si un billet ou un effet visant les biens de consommation ne porte pas cette inscription, il devient nul, sauf dans des circonstances particulières et le cédant, qui en connaît la nature, sera coupable d'une infraction s'il en fait cession. On ne doit pas considérer ce projet de loi comme en étant un qui présente une solution parfaite au problème du détenteur régulier, mais qui constitue plutôt une étape essentielle vers la réalisation d'une protection dont a réellement besoin le consommateur. Il est du ressort des provinces de s'occuper des renonciations aux garanties et des clauses de retenue et il semble bien, qu'advenant l'adoption des modifications à la Loi sur les lettres de change, au moins certaines provinces présenteront les réformes nécessaires aux mesures législatives régissant la vente des biens et les contrats de vente conditionnelle.

[*Interpretation*]

a third party, probably a bank or sales finance company. In conjunction with terms in the sales contract whereby the buyer agrees to waive any warranty other than those that may be in writing and attached to the contract and agrees to settle claims against the seller and not against the holder in due course (the so-called cut-off clause), the customer finds that he is obliged to pay the bank or sales finance company regardless of his dispute with the vendor. It is not surprising that there is general agreement among investigating bodies such as the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on Consumer Credit (Prices) that conditional sales contracts contain clauses which are unfair to consumers and that promissory notes taken simultaneously put consumers in the position of not being able to withhold payment when they are dissatisfied.

The Bill proposed is a step towards making the bargaining position of the consumer and the vendor-sales finance company more equal by stating that the right to collect of a holder in due course of a consumer bill or note is subject to any defence or right of set-off that the purchaser would have had in an action by the seller. Consumer bills and notes will be required to be marked prominently and legibly on the face "Consumer Purchase". If a consumer bill or note is not marked it becomes void except in special circumstances and it is an offence to transfer it where the transferor knows its nature. This Bill must be considered not as a complete answer to the problem of the holder in due course but as an essential step towards achieving much-needed protection for the consumer. It is within the jurisdiction of the provinces to deal with warranty disclaimers and cut-off clauses and there are indications that, if the amendments to the Bills of Exchange Act have been approved, at least some provinces will introduce the needed reforms of the legislation governing the sale of goods and conditional sales contracts.

[*Texte*]

Il n'y a guère de doute que les billets à ordre utilisés dans les opérations de crédit à la consommation sont pour le vendeur d'une très grande utilité. Ce sont des effets facilement négociables et comportant exécution, grâce auxquels on peut obtenir des sommes d'argent. Les avantages toutefois se sont accrus, parfois sans distinction, tant en faveur des personnes honnêtes que des personnes malhonnêtes, du vendeur à la sauvette à l'établissement en qui l'on peut vraiment avoir confiance. La mesure législative proposée n'enlèvera pas à l'homme d'affaires honnête ce moyen utile de faire des affaires. Il est plus que certain qu'il obligera les sociétés de financement à se protéger elles-mêmes en s'assurant que les vendeurs de qui elles achètent les billets ne sont pas mêlés à des marchés frauduleux ou équivoques.

Il y a quelques années, le Conseil fédéré des sociétés de financement des ventes a fait ressortir que des marchandises ne donnant pas satisfaction étaient à l'origine des plaintes au sujet des billets à ordre utilisés conjointement avec les contrats de vente conditionnelle. Le Conseil fédéré a proposé que l'on supprime la cause des plaintes au moyen de l'octroi de permis de façon sélective ou générale, du cautionnement des vendeurs de biens et services, de l'établissement de normes minimales obligatoires visant la qualité des biens fabriqués et de périodes de réflexion en ce qui a trait aux ventes de porte à porte. Étant donné que ces questions ont trait aux permis et aux contrats, toute mesure législative à l'égard de ces propositions est du ressort des gouvernements provinciaux et, de fait, la plupart des provinces ont maintenant adopté des mesures législatives visant les permis et cautionnements à l'égard des vendeurs de porte à porte et prévoyant des périodes de réflexion pour les ventes à crédit à domicile. Le communiqué récent du Conseil qui contient des observations sur le projet de loi fait encore une fois état de la proposition relative aux permis et au cautionnement des vendeurs, sur une base de sélection. Il souligne de façon plutôt indirecte que tous les clients éprouvent des difficultés à obtenir l'exécution des garanties expresses et implicites, aussi bien les clients qui achètent au comptant que les clients achetant à crédit qui n'ont pas signé de billets à ordre.

On peut en venir à cette conclusion à la suite des plaintes des consommateurs reçues au ministère. Évidemment, il y a un domaine où la protection du consommateur n'est pas suffisante.

Les modifications proposées ne constituent pas, il est vrai, une forme complète de protection contre les pratiques qu'elles visent; des

[*Interprétation*]

There is little doubt that promissory notes used in consumer credit transactions serve a most useful function for the vendor. They are readily negotiable and enforceable instruments with which to obtain funds. The benefits have accrued however, sometimes indiscriminately, to the just and the unjust—to the fly-by-night operator and to the highly dependable firm. The legislation proposed would not deprive the honest businessman of this useful means of carrying on business. It would almost certainly require finance companies to protect themselves by determining that the sellers from whom they buy notes are not engaged in faudulent or shady dealings.

A few years ago, the Federated Council of Sales Finance Companies pinpointed unsatisfactory merchandise as the cause of complaints about promissory notes used in conjunction with conditional sales contracts. They proposed to remove the cause of complaints by selective or blanket licensing and bonding of sellers of goods and services, compulsory minimum quality standards for manufactured goods, and cooling-off periods in door-to-door sales. Since these matters relate to licensing and contracts, any legislative action on these proposals is the prerogative of the provincial governments and, indeed, most of the provinces now have legislation requiring the licensing and bonding of door-to-door salesmen and providing cooling-off-periods for door-to-door credit sales. The recent release from the Council commenting on the proposed bill repeats the proposal to license and bond dealers on a selective basis. It suggests rather obliquely that all customers have problems enforcing express and implied warranties, both cash customers and customers buying on credit who have not signed promissory notes.

Consumer complaints received by the Department bear out this conclusion. Obviously, this is an area in which consumer protection is not adequate.

The proposed amendments do not admittedly provide complete protection from the practices it is directed against. Co-operative action

[*Text*]

mesures analogues de la part des provinces formeraient un complément très utile à ce projet de loi. Cependant, la modification qui est maintenant proposée placera les consommateurs dans une meilleure situation vis-à-vis des vendeurs et des détenteurs réguliers. On a pris bien soin de formuler le texte de façon à éviter les effets involontaires sur la législation relative aux effets négociables en général. Le crédit à la consommation est devenu un lieu commun dans notre société. Il nous a fourni bien des avantages mais il nous a aussi créé des difficultés. Nombre d'innovations qui ont été introduites dans la pratique de l'octroi du crédit n'étaient pas prévues dans nos lois ayant trait aux effets négociables, au crédit et au contrat et ces lois ne sont plus en mesure de prévoir équitablement les rapports entre acheteurs et vendeurs. La loi doit également innover et prévoir des recours et des droits en faveur des consommateurs. Si la modification n'est pas «onéreuse» pour les sociétés de financement des ventes, tant mieux.

Étant donné la nécessité manifeste des modifications et le fait que l'on a déclaré qu'elles n'étaient pas onéreuses pour les sociétés de financement, je propose que l'on approuve lesdites modifications. Merci, messieurs.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Langlois.

On Clause 1.

Mr. Gilbert.

Mr. McCleave: Are we entitled to ask questions, Mr. Chairman? I was here early and I asked to be put on the list.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, prior to calling clauses, I have had an opportunity to read the bill and some of the briefs and I wonder if we should not call witnesses with regard to this bill. There seems to be a major loophole in the bill which was pointed out by Professor Jacob Ziegel, who is an expert in this field, and it might be wise if we called him to explain that major loophole. We could proba-

• 1120

bly get comments from the Parliamentary Secretary with regard to the loophole, but I think under the circumstances it would be wise to call Professor Ziegel so that he can outline the shortcomings in this bill, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Alexander.

Mr. Alexander: Mr. Chairman, my friend has indicated that there is a major loophole

[*Interpretation*]

by the provinces would be a most useful complement to this bill. The amendment now proposed, however, will put consumers in a stronger position vis-à-vis dealers and holders in due course. It has been carefully worded to avoid unintentional effects on the law respecting negotiable instruments in general. Consumer credit has become commonplace in our lives. It has provided us with many benefits as well as creating problems. Many innovations have been introduced in the practice of credit granting which were not anticipated by our laws relating to negotiable instruments, credit, and contract and these laws are no longer capable of dealing equitably with purchasers and vendors. The law must also be innovative and provide relief and rights to consumers. If the amendment is not "onerous" for the sales finance companies so much the better.

In view of the demonstrated need for the amendments and the fact that they are declared not to be onerous for the finance companies, I ask for approval of these amendments. Thank you, gentlemen.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Langlois. Je mets en délibération l'article premier du projet de Loi. Monsieur Gilbert.

M. McCleave: Pouvons-nous poser des questions, monsieur le président. Je suis arrivé de bonne heure et j'ai demandé que l'on m'inscrive sur la liste.

M. Gilbert: Monsieur le président, avant de mettre les articles en délibération, j'ai pu lire le Bill et certains des mémoires. Je me demande vraiment si nous ne devrions pas convoquer des témoins au sujet du Bill. Il semble en effet, d'après le professeur Jacob Fiegel, qui est un expert en la matière, que ce Bill contienne une échappatoire. Nous pourrions peut-être lui demander de venir nous expliquer ce fait. Le secrétaire parlementaire pourrait peut-être nouse fournir quelques explications mais, à mon avis, il serait sage de convoquer le professeur Fiegel pour qu'il nous signale les points faibles du Bill.

Le président: Monsieur Alexander.

M. Alexander: Mon ami vient de nous dire qu'il existe une échappatoire sérieuse dans le

[*Texte*]

in this bill and he wants to call Professor Ziegel. I had hoped that he would indicate what the major loophole and the shortcomings were.

Mr. Gilbert: I would be happy to do that.

The Chairman: Yes. I think if you could do that, Mr. Gilbert, perhaps this question could be resolved by the officials who are present. If you could bring the point up, perhaps we could have some comments by the officials who are present.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I will read from part of the brief of the Canadian Consumers Council to the Minister of Consumer and Corporate Affairs. They set forth the problem, and this problem has not been dealt with by this particular bill. It reads:

> "Where a note is made payable to a lender who had advanced funds to pay for the purchase price of the goods or services *and* there is a close relationship between the lender and the seller, the lender—should—take the note subject to all such equities as the promissor would have been entitled to raise against the seller if the note has been payable to him and subsequently negotiated by him to the lender."

That is the substance of the...

Mr. Alexander: What does that mean?

Mr. Gilbert: This means...

Mr. Alexander: In all fairness.

Mr. Gilbert: Yes. I would be happy to explain it to my good friend Mr. Alexander.

It means that if there is a very close relationship between a vendor and a finance company and you find that the vendor and the finance company are probably one and the same with regard to ownership, and then a purchaser comes along and a promissory note is subsequently negotiated to a finance company, the cases have indicated that the finance company should not be placed in the same position as the vendor and should not have the preferred position of the holder in due course.

I think we can develop this through the Parliamentary Secretary as well as through Mr. Thorson, who is very familiar with the case.

Mr. McCleave: May I raise a point of order. I came here and asked to be put on the list of questioners, and these are precisely the questions I was going to ask. Is Mr. Gilbert raising

[*Interprétation*]

Bill et qu'il voudrait convoquer le professeur Fiegel. J'avais espéré qu'il nous dirait quels étaient cette échappatoire et ces points faibles.

M. Gilbert: Je le ferais bien volontiers.

Le président: Peut-être serait-il bon, en effet, que vous le fassiez. Les fonctionnaires ici présents pourraient peut-être régler cette question et faire quelques commentaires.

M. Gilbert: Monsieur le président, je vais lire un passage tiré du mémoire que le Conseil canadien des consommateurs a soumis au ministre de la Consommation et des Corporations. Il soulève le problème que ce Bill n'a pas pris en considération. Je cite:

> Lorsqu'un billet est payable au vendeur et qu'il y a un rapport entre le prêteur et le vendeur, le prêteur devrait accepter le billet, sous réserve des servitudes que celui qui s'engage peut soulever dans le cas où le billet qui a été libellé à son ordre aurait ensuite été négocié par le prêteur.

Voilà ce que dit, en substance, ce mémoire.

M. Alexander: Qu'est-ce que cela veut dire?

M. Gilbert: Cela veut dire...

M. Alexander: Soyez franc.

M. Gilbert: Oui. Je me ferais un plaisir de l'expliquer à mon excellent ami, monsieur Alexander.

Supposons qu'il y ait un rapport entre le vendeur et la société de financement, et qu'en fait ce soit une seule et même personne en ce qui concerne la propriété du droit. Survient alors un acheteur et un billet à ordre est négocié auprès d'une société de financement. Les faits ont prouvé que la société en question ne devrait pas être dans la même situation que le vendeur et qu'elle ne devrait pas bénéficier de la préférence du propriétaire du billet à ordre.

Je pense que le secrétaire parlementaire, ou monsieur Thorson pourraient vous donner de plus amples explications car ils connaissent très bien cette affaire.

M. McCleave: Je demande la parole pour un rappel au Règlement. J'avais demandé de m'inscrire sur la liste et c'est précisément les questions que je voulais poser. Monsieur Gil-

[*Text*]

this as a point of order? I have no objection to his suggesting witnesses, but otherwise I think we should proceed along the course that we normally adopt in the Committee.

The Chairman: Yes. I think perhaps the first point to be resolved is whether we should call witnesses. If the question which Mr. Gilbert has raised can be satisfactorily answered by Mr. Thorson or the officials, perhaps the necessity for calling witnesses would be eliminated.

Mr. Chappell: Mr. Chairman, may I speak to this as well, pease?

The Chairman: Mr. Chappell.

Mr. Chappell: I also wish to raise a fairly basic point, and I think after I have raised it you might also want to consider whether you want to call witnesses. I suggest that some of these points be raised when we are studying Clause 1, and then we might leave it open about whether we want to call witnesses later.

The Chairman: Perhaps we can get an answer to this. Mr. Gilbert brought up the point that a witness may have to be called. If his question on this particular point could be answered this morning I do not think it would be necessary to call a witness. Mr. Thorson.

• 1125

Mr. D. S. Thorson (Associate Deputy Minister, Department of Justice): In all seriousness, Mr. Chairman, I am not sure I understand the problem. As I understand it, there is concern over the fact that the relationship between the vendor and the sales finance company may not be at arm's length, they may be jointly owned. I would have thought under the terms of this bill that it would not have made a particle of difference. The whole purpose of the bill is to ensure that in the hands of the sales finance company—whether it is at arm's length or not with the vendor—the consumer bill or consumer note is taken subject to the same defence that the purchaser would have had against the vendor.

This simply means that the sales finance company, with regard to any action brought directly against the purchaser of the goods, takes it subject to the defences. Of course, the sales finance company can proceed against any other party on the note, and that would include the vendor, but where the vendor and the sales finance company are in effect one and the same ownership, through an at arm's length arrangement, I would not think there would be any problem at all. Perhaps I am missing the point.

[*Interpretation*]

bert invoque-t-il le Règlement à ce sujet? Je ne vois aucun inconvénient à ce qu'il s'adresse aux témoins mais nous pourrions peut-être reprendre nos délibérations conformément à la procédure habituelle de ce Comité?

Le président: Le premier point à régler est de savoir si nous devrions ou non convoquer des témoins. Nous n'aurions peut-être pas besoin de le faire si M. Thorson, ou les fonctionnaires, pouvaient donner une réponse satisfaisante à la question de M. Gilbert.

M. Chappell: Monsieur le président, puis-je dire quelque chose?

Le président: Monsieur Chappell.

M. Chappell: Je voudrais également soulever un point essentiel. Cela fait vous pourrez également voir s'il y a lieu ou non de convoquer des témoins. Je pense que nous devrions soulever certaines de ces questions quand nous étudierons l'article 1 que nous pourrions alors réserver pour savoir si nous devons convoquer des témoins à une date ultérieure.

Le président: Peut-être pouvons-nous avoir une réponse. M. Gilbert a dit qu'il serait bon de convoquer des témoins. Si quelqu'un pouvait répondre à ses questions, ce ne serait peut-être pas nécessaire. Monsieur Thorson.

M. D. S. Thorson (Sous-ministre associé, ministère de la Justice): Monsieur le président, en toute franchise, j'ai l'impression de ne pas très bien saisir le problème. Si je comprends bien, vous vous inquiétez du fait que le vendeur et la société de financement peuvent avoir des rapports très étroits, et que le propriétaire des deux affaires soit le même. J'aurais cru que, en vertu de ce Bill, il n'y aurait eu aucune différence. Le but de ce Bill est de s'assurer que le consommateur bénéficie de la même protection contre la société de financement que contre le vendeur même si ces deux derniers sont en rapport très étroit.

Autrement dit, en ce qui concerne toute action engagée contre l'acheteur des marchandises, la société de financement s'engage sous réserves. Bien entendu, la société de financement peut poursuivre toutes les autres parties en justice, y compris le vendeur, mais quand le vendeur et la société de financement sont une seule et même personne, il n'y a absolument pas de problème. Peut-être vous ai-je mal compris.

[*Texte*]

Mr. Peters: Mr. Chairman, suppose I want to buy a car and I go to a car dealer and he says, "Yes, we will sell you a car but we do not make financing arrangements. However, we have an arrangement with the bank. You go and borrow the money from the bank." So, you borrow the money from the bank in order to buy the car but in this case you do not get a promissory note, you get a personal loan. The loan is obviously to buy the car, but the loan is not in the form of a promissory note and the purchase is not really at arm's length so far as the purchaser is concerned, but as far as the law is concerned it is at arm's length and there is no relationship between the two. In fact, the bank will not necessarily take a chattel mortgage on the car, but the money is being loaned on the car and in this way the protection in this Act is being...

The Chairman: Mr. Langlois.

Mr. Langlois: Mr. Peters, this bill, of course, does not deal with that.

Mr. Peters: That is really the point.

Mr. Langlois: I know, but it also does not deal with the man who has the cold cash in a tin box at home...

Mr. Peters: No, I agree.

Mr. Langlois: ...who takes his cold cash and buys a car. I think the man who has the cold cash at home and the man who goes and borrows from the bank are in the same kettle of fish. He has no relationship to the man who buys under this law.

Mr. Peters: Mr. Chairman, I think this is the point.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I think Mr. Peters used the illustration of a bank when he should have used the illustration of a finance company that would be working with the vendor, and rather than taking a conditional sales agreement with a promissory note the vendor would direct the purchaser to a finance company that would loan the purchaser the money and thereby avoid the consequences of this bill. This happens quite often, and I think we should have an expert like Professor Ziegel to come here and explain it. He has had wide experience in maters of this kind. He has reported to the Department of Consumer Affairs, and I think it would be very wise to have him appear.

With regard to Mr. McCleave's point of order, I did not want to bring this forth. I brought forth the question of witnesses and then I was asked to explain the loophole, and

[*Interprétation*]

M. Peters: Monsieur le président, supposons que je veuille acheter une voiture. Je vais voir un marchand et celui-ci me dit: «Nous allons vous vendre une voiture, mais nous ne faisons aucun contrat de financement. Cependant, nous avons pris des dispositions avec la banque. Vous pouvez lui emprunter l'argent. Vous empruntez donc à la banque pour acheter la voiture mais, en ce cas, vous n'obtenez pas de billet à ordre mais un prêt personnel. Ce prêt est évidemment destiné à l'achat d'une voiture mais il ne s'agit pas d'un billet à ordre et la transaction n'est pas faite à distance en ce qui concerne l'acheteur. Cependant, en vertu de la loi, c'est le contraire. Il n'y a aucun rapport entre le vendeur et la banque. En fait, la banque ne met pas d'hypothèque mobilière sur votre voiture, mais elle vous prête l'argent avec la voiture comme garantie, si bien que la protection de la loi devient...

Le président: Monsieur Langlois.

M. Langlois: Monsieur Peters, le Bill ne prévoit pas ce cas.

M. Peters: C'est précisément là la question.

M. Langlois: La loi ne prévoit pas non plus le cas de celui qui a l'argent comptant dans son bas de laine...

M. Peters: Non, je suis d'accord.

M. Langlois: ... et qui s'en sert pour aller acheter une voiture. A mon avis, celui qui dispose de l'argent comptant et celui qui l'emprunte à la banque sont dans la même situation. Il n'a aucune relation avec le vendeur en vertu de cette loi.

M. Peters: Monsieur le président, voilà le problème.

M. Gilbert: Monsieur le président, monsieur Gilbert a illustré son idée en prenant le cas d'une banque. Or, il aurait dû prendre celui d'une société de financement qui travaillerait avec le vendeur. Plutôt que de faire un contrat de vente conditionnelle avec un billet à ordre, le vendeur enverrait l'acheteur à une société de financement qui lui ferait un prêt. Il éviterait ainsi les conséquences de ce bill. Voilà ce qui se passe très souvent. A mon avis, nous devrions demander au professeur Fiegel de venir nous l'expliquer car c'est un spécialiste de la question. Il a une longue expérience de ces affaires. Il a fait un rapport au ministère de la Consommation et des Corporations et il serait sage de le convoquer.

En ce qui concerne l'appel au Règlement de M. McCleave, je dirais que je n'ai pas voulu soulever cette discussion. J'ai posé la question des témoins et on m'a demandé d'expliquer

[*Text*]

that is the reason I became involved, Mr. McCleave. It was not a case of trying to preempt you on the question.

The Chairman: Mr. Langlois.

Mr. Langlois: Mr. Chairman, speaking of experts, I think we have experts here this morning in the persons of Mr. Thorson of the Justice Department and also Dr. James and Mr. Seaborn. Before talking about having extra witnesses appear, I think we should hear these people. If the Committee as a whole is not satisfied with the answers, that are given, then I think it would be up to the Committee to decide what to do.

The Chairman: I think that is acceptable to the Committee. Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: If any of the people from the Department who are supporting the bill differ in their opinion from what might be offered by Professor Ziegel, then we can call Professor Ziegel and get it cleared up. Let us first hear what we have before us and then see what we need by way of evidence.

An hon. Member: I agree.

• 1130

The Chairman: We will stand Clause 1. I will now call Clause 2, which is actually the meat of the bill. We can start the questioning and if there are still some unresolved points, the Committee in its wisdom can then decide whether we need witnesses or not.

On Clause 2.

The Chairman: Mr. Chappell.

Mr. Chappell: Mr. Chairman, on the whole bill should that not be Clause 1

The Chairman: This will be Clause 2.

Mr. Chappell: Clause 2?

The Chairman: Yes. Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Thank you, Mr. Chairman. I guess everybody has at least dipped their toes in the matter that I want to bring up. I gather that proposed Section 191 on page 3 is the guts of the bill. There seems to be, if I may put it this way, a contradiction between Mr. Langlois, our associate in the House of Commons, and Mr. Thorson with regard to the question of the holder in due course.

Mr. Langlois has said on page 2 of his presentation in the English version:

> This Bill must be considered not as a complete answer to the problem of the

[*Interpretation*]

quelle était cette échappatoire. Voilà pourquoi j'ai pris la parole, monsieur McCleave. Je n'avais pas l'intention de prendre votre tour.

Le président: Monsieur Langlois.

M. Langlois: Puisque nous parlons de spécialistes, nous en avons parmi nous ce matin en la personne de M. Thorson, du ministère de la Justice et aussi de messieurs James et Seaborn. Avant de parler de convoquer d'autres témoins, nous pourrions, à mon avis, interroger ceux qui sont ici. Si le Comité, dans son ensemble, n'est pas satisfait des réponses qu'ils nous donneront, il pourra décider de ce qu'il faut faire.

Le président: Ceci me semble raisonnable Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Si les fonctionnaires du ministère qui appuient ce bill ne sont pas du même avis que le professeur Fiegel, nous pourrons demander à ce dernier de venir s'expliquer. Écoutons d'abord les témoins que nous avons parmi nous et voyons ensuite si nous avons besoin de témoignages supplémentaires.

Une voix: D'accord.

Le président: Nous réservons l'article 1. Je mets l'article 2 en délibération. Cet article 2 constitue la base du projet de loi. S'il subsiste encore des difficultés tout à l'heure, le Comité pourra décider s'il veut entendre des témoins.

L'article 2.

Le président: Monsieur Chappell.

M. Chappell: Monsieur le président, est-ce que ce ne sera pas l'article 1 du Bill complet?

Le président: Ce sera l'article 2.

M. Chappell: L'article 2?

Le président: Oui. Monsieur McCleave.

M. McCleave: Merci, monsieur le président. Je crois que tout le monde a déjà abordé la question que je veux soulever. L'article 191, page 3 est la base du projet de loi. Il semble y avoir une contradiction entre ce que nous a dit M. Langlois, notre collègue à la Chambre, et M. Thorson en ce qui concerne le détenteur régulier.

M. Langlois nous dit, à la page 2 de sa déclaration, ce qui suit.

> Ce projet de loi ne doit pas être considéré comme constituant une solution parfaite

[*Texte*]

holder in due course but as an essential step towards achieving much-needed protection for the consumer.

I think Mr. Thorson was more sunnily optimistic about the effect of the bill perhaps than Mr. Langlois. It was that point towards which I really wanted to direct my general questions.

If I could put it first as a lawyer to Mr. Thorson, would not one of the major effects of the bill be to put the holder in due course, the guy down the line who is dealing in these notes on notice if he just accepts this things willy-nilly or without inquiring into what was sold or whether the goods would stand up, whether they were shoddy or liable to break down? This is the thing that is really the heart of the problem, Mr. Thorson.

Mr. Thorson: Yes, it would, Mr. McCleave. It would put him on notice. I am assuming that you are talking about a consumer bill that has been marked.

Mr. McCleave: Yes.

Mr. Thorson: A consumer bill that is unmarked and that is taken by a holder in due course without notice of the fact that it is a consumer bill, he would take it and hold it in exactly the ordinary way as any holder in due course. The bill would not be void as against him. Assuming that the bill is marked, he is then on notice that it is a consumer bill and that he takes it subject to any defence that the purchaser of the goods may have had in an action brought by the vendor for the recovery of the amount of the note.

Mr. McCleave: The instrument that is not marked "consumer purchase" would likely be in the very simple form of a promissory note or something, would it not?

Mr. Thorson: Yes.

Mr. McCleave: There would be nothing on the face of that to indicate that a car purchase, or a TV purchase or the like was involved. I would be correct there.

Mr. Thorson: Yes. I would draw to your attention however, sir, that it is an offence for a person knowing that a consumer note is a consumer note to transfer it unless it is marked.

[*Interprétation*]

au problème du détenteur régulier, mais comme une étape essentielle vers la réalisation d'une protection dont a réellement besoin le consommateur.

Je crois que M. Thorson était sûrement plus optimiste au sujet des effets du projet de loi que ne l'était M. Langlois. Voilà sur quoi je voulais diriger mes questions d'ordre général.

Commençons donc par poser une question à M. Thorson en ma qualité de juriste. Est-ce que l'un des grands effets du projet de loi ne serait pas de prévoir le cas du détenteur régulier? Il s'agit de celui qui a entre les mains ses billets, notes, etc. Est-ce que l'effet du projet de loi ne serait pas de lui donner en quelque sorte avis, s'il accepte ces billets sans se renseigner sur la nature et sur la qualité des marchandises vendues, si elles ne risquaient pas de se détériorer? Voilà, le cœur du problème, monsieur Thorson.

M. Thorson: Précisément, monsieur McCleave. On lui en donnerait avis. Je suppose que vous parlez d'un billet de consommateur qui ne porte pas d'indication tel que prévu par la Loi.

M. McCleave: Oui.

M. Thorson: S'il s'agit d'un billet du consommateur, qui ne porte pas d'indication et qui est pris par le détenteur régulier, sans que celui-ci ne sache que c'est un billet du consommateur, il le détiendrait dans les mêmes conditions que tout autre détenteur régulier. Le billet ne serait pas nul et non avenu. Mais si le billet porte l'indication prévue, il se trouve à avoir reçu l'avis qu'il s'agit d'un billet au consommateur et qu'il l'accepte sous réserve que l'acheteur a bénéficié à l'origine d'une possibilité de recours en droit contre le vendeur.

M. McCleave: Mais supposons un billet qui ne porte pas l'indication prévue, «vente au consommateur», ne serait-il pas tout simplement un billet à ordre?

M. Thorson: Oui.

M. McCleave: Donc, il n'y aurait rien sur ce billet, qui indique la nature de la marchandise achetée, voiture, appareil de télévision, etc.? Ai-je raison?

M. Thorson: Oui, mais, vous me permettez de dire que c'est un délit pour une personne sachant qu'un billet au consommateur est un billet au consommateur, de le transférer si le billet ne porte pas l'indication prévue par la Loi.

[*Text*]

Mr. McCleave: Yes. I was going to get around to that point exactly. There is a provision to see that some innocent does not blunder into a situation like that because of the proposed Section 192 of the bill we are considering. Am I correct in that?

Mr. Thorson: Yes, that is correct.

Mr. McCleave: If we deal with that category of persons, this would in effect negate the whole transaction. Am I correct in my legal interpretation of this? Somebody who dealt with that rather simple proposition of an unmarked promissory note and then turned around to sue on it would not be able to get his remedy?

Mr. Thorson: He would be able to have all of the remedies available to any holder in due course.

Mr. McCleave: Would the fellow up the line?

Mr. Thorson: Yes, anybody. I would draw your attention specifically to proposed Section 190 (2). There it is provided that:

> (2) A consumer bill or consumer note that is not marked as required by this section is void,...
>
> except in the hands of a holder in due course without notice that the bill or note is a consumer bill or consumer note.

Therefore, if it is unmarked and he had no notice of the fact that indeed it was a consumer note then all his remedies are available to him unimpaired by anything that is being done by this bill. However, I would point out to you that in a situation where he becomes a holder in due course without notice of a consumer bill that is unmarked then there has been an offence and somewhere along the line there was a transfer of that note to him contrary to the law, contrary to proposed Section 192.

Mr. McCleave: So his best remedy when he is a holder in due course is to buy from a guy who is reputable and not worry too much about the signature that is on the note to begin with. Does it amount to that?

• 1135

Mr. Thorson: I am not sure that I follow that.

Mr. McCleave: This takes me back to the good old law school days and the bills of exchange course. My father taught it rather well but I must say that I was a very poor

[*Interpretation*]

M. McCleave: Oui, j'allais y venir précisément. Il y a certaines dispositions qui empêchent que l'on commette ces erreurs sans le vouloir, en vertu de l'article 192 du présent projet de loi. Est-ce exact?

M. Thorson: Oui, en effet.

M. McCleave: Si donc nous traitons cette catégorie de personnes, cela va amener dans l'avenir qu'une de ces dispositions annulerait toute la transaction, n'est-ce pas? Est-ce que c'est une bonne interprétation juridique? Une personne qui a entre les mains un billet provisoire non identifié et puis, qui voudrait instituer à ce sujet une action en justice, n'aurait aucun recours n'est-ce pas?

M. Thorson: Oui, elle bénéficierait de tous les recours qui sont mis à la disposition du détenteur régulier.

M. McCleave: A tout le monde?

M. Thorson: A tout le monde. Je vous signale plus particulièrement l'article 190 (2), où on dit ce qui suit.

> une lettre ou un billet du consommateur qui ne porte pas l'indication requise par le présent article est nul,... sauf en la possession d'un détenteur régulier qui n'a pas reçu avis que la lettre ou le billet à ordre est une lettre ou un billet du consommateur.

S'il n'y a pas d'indication et s'il n'a pas reçu avis du fait qu'il s'agissait d'un billet au consommateur, il peut bénéficier de tous ces recours, quelles que soient les autres dispositions du projet de loi. Vous me permettrez néanmoins de vous rappeler que là où il devient détenteur régulier sans qu'il n'ait reçu avis qu'un billet de consommateur ne porte pas cette indication, il y a donc eu délit quelque part. A un moment donné, il y a eu un transfert de cette note en ce qui nous concerne, contrairement à l'article 192.

M. McCleave: Donc, son recours est le suivant. S'il est un détenteur régulier, il faut qu'il achète d'un vendeur sérieux sans se péoccuper trop de la signature qui figure sur le billet, n'est-ce pas?

M. Thorson: Je ne sais pas si je vous comprends très bien.

M. McCleave: J'en reviens donc à mon cours de droit et au cours sur les billets à ordre ou les lettres de change. Mon père était excellent professeur mais j'étais un de ses

[*Texte*]

student at it. You have A, B, and C. A passes it along to B. Is B's remedy against A, that is one of the holders in due course, rather than against the fellow who signed the bill if it is unmarked?

Mr. Thorson: Well, let us start at the very beginning. Is A the vendor in your example?

Mr. McCleave: Yes, A is the vendor.

Mr. Thorson: A is the vendor and he passes it to B, the sales finance company.

Mr. McCleave: Right.

Mr. Thorson: If he does that knowing that it is a consumer purchase without the bill being marked then, of course, A is guilty of an offence under this bill. We think this is going to be sufficient to prevent many situations from arising where you will find persons holding in due course without any notice. I am referring now to unmarked notes.

Mr. McCleave: This is the area of my questions, Mr. Chairman. B then can look to A.

Mr. Thorson: I might add, Mr. McCleave, just as a footnote, that B would also be liable if he in turn negotiated it to C.

Mr. McCleave: Yes, but B can look to A because A had passed it along to him without really identifying the proposition that it concerned.

Mr. Thorson: Have you got a situation where you have taken the note without any notice?

Mr. McCleave: A passes it along without notice to B, you see.

Mr. Thorson: Is B solely innocent of any knowledge that it was a consumer note?

Mr. McCleave: That is right. This is the point I am trying to make.

Mr. Thorson: In that case B, has total recourse to A.

Mr. McCleave: Thank you. The other point I would like to ask because Mr. Langlois did raise it in his comments. Perhaps, Mr. Thorson I put words in your mouth but I thought you were "more sunnily optimistic" about the effects of the bill than our colleague is about the effects of the bill. In fairness to Mr. Langlois, I shall ask him first if he would make a comment.

[*Interprétation*]

mauvais étudiants. Par exemple, prenons le cas de personnes que nous appellerons, A, B et C. A passe son billet à B; B a-t-il recours contre A, c'est-à-dire un des détenteurs réguliers, plutôt que d'en revenir contre le signataire du billet, si celui-ci ne porte d'indication?

M. Thorson: Commençons par le commencement. A est le vendeur dans votre exemple, n'est-ce pas?

M. McCleave: Oui, c'est le vendeur.

M. Thorson: C'est lui le vendeur. Bon, il transfert son billet à la société de financement.

M. McCleave: C'est exact.

M. Thorson: S'il le fait, sachant qu'il s'agit d'une vente au consommateur et que le billet ne porte pas l'indication qu'il faut, A est coupable d'une infraction aux termes de la présente Loi. Cela devrait suffire pour empêcher un grand nombre d'inconvénients qui produisent des situations où on devient détenteur régulier d'un billet non identifié sans en avoir eu avis.

M. McCleave: Voilà, précisément, ce sur quoi portent mes questions. B donc peut avoir recours contre A.

M. Thorson: Je puis ajouter que B serait aussi responsable s'il négociait avec C à son tour.

M. McCleave: Mais B avait recours contre A, puisqu'il a reçu de lui le billet sans que celui-ci indique de quel genre de transaction il s'agissait.

M. Thorson: S'agit-il d'une situation où on aurait accepté un billet sans avis?

M. McCleave: A aurait transmis à B une note sans avis.

M. Thorson: B ne savait pas qu'il s'agissait d'une transaction au consommateur?

M. McCleave: C'est exact. Voilà ce que je veux savoir.

M. Thorson: Dans ce cas, B a parfaitement recours contre A.

M. McCleave: Merci. Je reviens aux observations de M. Langlois. Je ne voudrais pas, monsieur Thorson, vous faire dire ce que vous n'avez dit, mais vous étiez, il me semble plus optimiste en ce qui concerne les effets du projet de loi que l'était notre collègue M. Langlois. En toute justice envers M. Langlois, je devrais lui demander de faire une observation à ce sujet.

[*Text*]

Mr. Langlois: When Mr. Thorson speaks here, he speaks as a legal officer for the Crown and, of course, he is very confident that what they are doing at the Justice Department is right. I am here as a politician, the very same as you are. I know that in this problem there is a difference between the federal and the provincial governments. That is why I say that this bill will settle part of the problem. It is not a complete job because we cannot do here as the federal government a complete job. We have to go as far as we can and I think we are going as far as we can federally. After that, to make it better, the provinces will have to act on their own. We hope that they will and we have a certain understanding with certain provinces that they will. It is our hope that the ball will roll around and that everydody will come into the ball game.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, the answer of the Parliamentary Secretary completely convinces me so I will close my round of questions with one question to him. He has indicated later on in the same paragraph on page 2 from which I was quoting that:

> ...at least some provinces will introduce the needed reforms of the legislation...

I must say, Mr. Chairman, before putting the question I thoroughly agree with him that you are in the fine line when you are dealing with bills of exchange and also when you are dealing with property and civil rights. As my final question, I would like him to amplify on the provinces. There apparently has been an indication that some provincial legislatures are prepared to act. Could he tell us which ones?

• 1140

Mr. Langlois: That is the problem. At this point I could not advise the honourable members which of the provinces are willing to go ahead. The only thing I can say right now is that some of the legislatures have planned to look at some of this under their legislative program for the coming sessions. I think it would be very unfair to either the Minister, to me or anybody from the Department to divulge whatever the provincial legislatures will have in their future speeches from the throne.

Mr. McCleave: That may be a good point, Mr. Chairman, because we are in a very tender field and this is a rather impressive legislation. Dealing with something particular, all of us know about friends who have got hooked on a used-car deal and the like, or clients as in the case of my friend from

[*Interpretation*]

M. Langlois: Monsieur Thorson parle ici en sa qualité de conseiller juridique de la Couronne et il est convaincu que le ministère de la Justice agit pour le mieux. Mais je suis politicien comme vous et je sais que dans ce domaine, il y a une différence entre les gouvernements fédéraux et provinciaux. C'est pourquoi je dis que le présent projet de loi réglera une partie du problème. Ce n'est pas une solution totale, car le gouvernement fédéral ne peut pas agir ici dans tous les domaines. Nous pouvons faire ce que nous pouvons et nous faisons ce que nous pouvons, sur le plan fédéral. Ajoutons que les provinces devront prendre certaines initiatives et nous espérons qu'elles les prendront. Nous croyons comprendre d'ailleurs que certaines provinces entendent le faire et nous espérons que le processus se poursuivra et que tout le monde finirait par y participer.

M. McCleave: La réponse du secrétaire parlementaire est parfaitement convaincante en ce qui me concerne. Je voudrais donc maintenant terminer mes séries de questions en lui posant une question. Il nous a dit plus tard dans ce même alinéa, à la page 2, que je citais tout à l'heure ce qui suit:

> ...au moins certaines provinces présenteront les réformes nécessaires aux mesures législatives...

Je dois dire que je partage entièrement son avis à l'effet que ce sont là des problèmes délicats quand il s'agit de propriété ou de droits civils. Dans ma dernière question, je voudrais lui demander de nous donner de plus amples renseignements sur l'attitude des provinces. Certaines assemblées législatives dans certaines provinces, paraît-il, seraient disposées à agir? Pourrait-il nous dire lesquelles?

M. Langlois: C'est justement la difficulté. Je ne peux pas pour l'instant dire aux députés quelles sont les provinces qui sont disposées à agir. Tout ce que je peux dire maintenant c'est que certaines assemblées législatives ont dans leur programme législatif certaines dispositions de ce genre qui seront discutées à la prochaine session. Il ne serait pas juste de ma demander à moi ou aux fonctionnaires du Ministère de vous dire ce que les gouvernements provinciaux veulent présenter dans leur prochain discours du Trône.

M. McCleave: Il s'agit ici, évidemment, d'un domaine plein d'embûches et d'un projet de loi qui traite d'une question très importante. Nous connaissons tous des gens qui se sont fait rouler dans des histoires d'achats de voitures usagées, comme mon ami de Hamilton Ouest et moi-même. Je me suis souvent dit

[*Texte*]

Hamilton West and me, and you just scratch your head and say, my god this cries out for a remedy; but under the law as it now stands nothing can be done. But now we have a law that is a start on it.

I know there is always a very tender feeling when you trespass on provincial jurisdictions but I think there are witnesses here from the Department and I am really going to put the question, Mr. Chairman, not to Mr. Langlois who in any event would have to be briefed by the Department, but to the witnesses from the Department of Consumer and Corporate Affairs.

Which provinces propose to complement the legislation that we have accepted for second reading study in this Committee, and I think I can say this, am I right in this, gentlemen, that we will be prepared to accept in this Committee here. But the other step is necessary too. Now which provinces have taken that step or are prepared to take it?

Mr. Langlois: Mr. Chairman, the member is not addressing this question to me, I know he is addressing it to the people from the Department and the people from the Department of Justice. In all fairness I think the only thing we can say at this time is that there have been federal-provincial conferences on this subject and we have received as a federal department, very large indications from the provinces that they would at one step follow us.

Mr. McCleave: Yes, Mr. Chairman. I know my friend and I have complete faith in his probity. I gather that what he is really saying to us is that these conferences have been held in a somewhat confidential atmosphere and I would really be asking him or the witnesses from the Department to breach a confidence. If that is the case then I think he is right and I would not press my question on that line. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. McCleave. Mr. Chappell.

Mr. Chappell: Thank you, Mr. Chairman. I would like to see the Act go further if we can find a way. We all know these promissory notes were used in the first place in large commercial transactions and when the note was discounted with the bank it was good unless it had been forged, it was as good as money. Then car dealers began to use them and a finance company really became the collectng arm of the seller.

In some cases large dealers in Toronto set up their own finance company, so it was just

[*Interprétation*]

qu'il fallait absolument obtenir un recours en justice, mais sous sa forme actuelle la Loi ne nous permet pas d'agir. Mais voici quand même une loi qui est un pas dans la bonne voie.

Je pense vraiment que c'est qu'il ne faut jamais risquer de contrevenir la responsabilité des provinces. C'est une question que je voudrais poser ici, non à M. Langlois, qui de toute façon aurait à se renseigner auprès du Ministère, mais plutôt au représentant du ministère de la Consommation et des Corporations.

Quelles provinces entendent ajouter des dispositions à cette loi que nous avons acceptée à l'étape de la deuxième lecture. Nous sommes, il me semble, disposés à accepter le projet de loi. Mais l'autre étape est également nécessaire. Quelles provinces ont déjà agi ou sont disposées à agir?

M. Langlois: Je sais que l'honorable député ne me pose pas cette question à moi, mais il la pose aux représentants de notre Ministère comme à ceux du ministère de la Justice. Mais en toute équité, je pense que tout ce que nous pouvons dire en ce moment c'est qu'il y a eu une conférence fédérale-provinciale sur cette question et que nous avons reçu ici au Ministère des indications des provinces nous laissant entendre qu'elles étaient disposées à agir.

M. McCleave: Je connais mon honorable ami et j'ai la plus grande confiance en lui. Il nous dit en somme que ces conférences ont eu lieu d'une façon confidentielle, et je lui demanderais alors, en somme, ainsi qu'aux témoins du Ministère de divulguer des déclarations confidentielles. Il a certainement raison et je n'insiste pas. Merci.

Le président: Merci monsieur McCleave. M. Chappell a la parole.

M. Chappell: Merci, monsieur le président. Je voudrais bien que la Loi aille plus loin si toutefois nous pouvons trouver le moyen d'aller plus loin. Nous savons tous que ces billets ont été utilisés dans des grandes transactions commerciales. Escomptés auprès de la banque, à moins qu'il s'agisse d'un faux, ces billets valaient de l'argent. Puis les vendeurs de voitures ont commencé à en utiliser et la société de financement est devenue en somme la perceptrice du vendeur.

Dans certains cas de grands vendeurs à Toronto ont créé leur propre société de finan-

[*Text*]

really the collecting department. They would become holders in due course and then the defences would not apply. As it is now any dealer will have to take the action against the purchaser of the car and any equities or defences which are left can be raised.

In my experience, either while acting for or against, I have reviewed I think every finance contract of all the companies doing business in Ontario. I do not think this will make much difference, whereas before the finance companies sued on the note, now the dealer will sue on the contract.

• 1145

This morning I checked some of these clauses, for example, no agreement, condition, understanding, representation or warranty, legal or otherwise shall be binding on the seller unless expressly contained herein; and another, no guarantee, warranty, representation, or condition either expressed or implied except as is contained in this contract in writing.

Mr. Deakon: On a point of order, Mr. Chairman. We are discussing provincial jurisdiction here as part of this particular Act. We are dealing with a bill of exchange here, not a conditional sales contract nor a chattel mortgage.

The Chairman: Mr. Chappell, I think you can continue; your remarks will be relating to the clauses of the Bill?

Mr. Chappell: That is the purpose of the remarks hoping that they can be related so that we can do something that is more effective than simply changing the note form. That is the purpose of the remarks, to get something more into the Act than is in it now.

The exclusionary clauses, two of which I read, can be most effective. In England I think the strongest most recent case involved someone who sold a car on what they call a hire-purchase contract, and it provided the usual protective clauses. The car was not capable of self-propulsion, it was a mere shell. Lord Denning held in the Court of Appeal that because it went right to the contract they would not allow an exclusionary clause to protect the vendor. Later, the House of Lords in another case expressed some disa-

[*Interpretation*]

cement qui en somme était leur huissier. Ces sociétés devenaient des détenteurs réguliers, de sorte que les recours disparaissaient. Dans l'état actuel des choses, tout vendeur aura à se pourvoir lui-même contre l'acheteur de la voiture et tous les recours qui subsistent pourront être invoqués.

Or, j'ai déjà représenté des sociétés de finance et j'ai déjà aussi eu recours contre elles, enfin presque toutes celles qui existent en Ontario. J'ai l'impression que nos recommandations ne feront pas une grosse différence. Avant, la société de finances poursuivait sur la foi du billet. Actuellement, le vendeur fondera son recours sur les termes mêmes du contrat.

J'ai vérifié certains articles ce matin, par exemple, où l'on dit qu'aucune entente, condition, accord, représentation ou garantie, juridique ou autrement, ne liera le vendeur à moins qu'on ne le précise ou à moins que ce ne soit exprimé dans le contrat par écrit.

M. Deakon: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Nous parlons ici d'une question de juridiction provinciale; nous ne parlons pas d'hypothèque ni de contrat, nous parlons de billet.

Le président: M. Chappell peut poursuivre. Vos observations ont trait certainement aux articles du projet de loi, n'est ce pas?

M. Chappell: Voilà pourquoi je parle ainsi, car j'espère qu'on puisse établir un rapport entre ce que j'ai dit et le projet de loi lui-même, de façon que nous puissions agir plus utilement que nous ne le faisons en ce moment. Nous nous contentons ici de changer le billet. Si je parle comme je le fais en ce moment, c'est pour avoir une loi qui ait un caractère plus explicatif.

Ces dispositions d'exclusion, dont je viens de donner lecture, peuvent être très utiles. En Angleterre j'ai entendu parler de deux des cas les plus intéressants qui se sont produits là-bas récemment. Quelqu'un a vendu une voiture, on appelle cela là-bas, achat-location, ce qui est une vente à tempérament et il y avait évidemment les dispositions ordinaires. Or, la voiture ne marchait pas toute seule, elle n'avait pas de moteur. Lord Denning et la Cour d'appel ont estimé que puisqu'il n'y avait pas de contrat, elle ne pouvait pas per-

[*Texte*]

greement and implied it was really up to the courts to make the change.

In most countries including Italy, France and Germany they have gone a lot further and legislated with respect to these exclusionary clauses where the weight of the large company is so much greater in the bargaining than the individual. If we can strengthen this Act, I think we owe it to the people now to do it.

Proposed Section 191 does invade the conditional contract in a sense. It says that ift here is any agreement to the contrary the note is void except in the hands of a holder in due course. So in a sense we are warning that it will not work if we put that in the conditional contract. We are protecting the note.

I wonder if it is not possible for us to go further and exclude any exclusionary clauses in a document which is ancillary to the note. Another approach would be that the note would not be a good note unless any ancillary contract that was produced at the same time was appoved beforehand by the Department. That has been done in some nations where the contract has to be approved, if these exclusionary clauses are completely unfair and unjust then the contract is void. I wonder if we cannot go that much further in protecting the note and protecting the real equities and the real defences that we can say these other contracts would be void.

• 1150

I wish to give one more example. The Americans have gone at it in another way. They have produced a uniform commercial code hoping that all states will adopt it; most of them have. It provides that if the court, as a matter of law finds the contract or any clause of the contract to have been unconscionable at the time it was made, the court may refuse to enforce the contract or it may enforce the remainder of the contract without the unconscionable clause or it may so limit the application of the unconscionable clause as to void any unconscionable result.

They have approached it on that basis, they drafted it, the states have wished to accept it.

Can somebody who has the time to do about two days' research consider whether it is possible for us to enlarge a little further because of that ancillary document which comes into existence? Secondly, should we draft a uniform contract and make it availa-

[*Interprétation*]

mettre que le vendeur soit protégé par une clause d'exclusion. La Chambre des Lords plus tard, dans une autre affaire a exprimé une opinion différente en disant que c'était aux tribunaux eux-mêmes à faire faire le changement.

Dans la plupart des pays y compris l'Italie, la France et l'Allemagne on a été beaucoup plus loin et on a légiféré en ce qui concerne ces clauses d'exclusion. On sait en effet que l'individu ne pèse pas lourd devant la grosse société. Nous devons aux justiciables actuellement de donner plus de force à cette loi.

L'article 191 du projet de loi a trait au contrat dit conditionnel. On note que là où il y a eu un accord contraire, par lequel on essaie de transformer la note d'un détenteur régulier, cela est nul et non avenu. Donc si nous inscrivons cette disposition dans le contrat, le contrat sera frappé de nullité.

Est-ce qu'il ne serait pas possible d'aller plus loin et d'exclure les dispositions d'exclusion d'un document annexe à la note, parce que nous ne pourrions peut-être adopter une autre formule. Ne pouvons-nous pas dire que la note ne sera nulle et non avenue à moins qu'un contrat secondaire ait été approuvé en même temps par le ministère? Cela s'est fait dans certains pays. Il faut que le contrat soit approuvé de façon à faire disparaître ces clauses d'exclusion et à faire de ces clauses d'exclusion des motifs de nullité. Si nous voulons défendre le justiciable vraiment, ne pourrions-nous pas dire que ces autres contrats seront eux aussi dans ces conditions nulles et non avenues?

Par exemple, les Américains se sont attaqués autrement à ce problème. Ils ont préparé ce qu'on appelle le Code commercial uniforme espérant que tous les États finiraient par s'y conformer. La plupart d'ailleurs l'ont déjà fait. Si le tribunal en droit estime que le contrat ou toute disposition du contrat ait été léonin, la Cour pourra refuser d'appliquer le contrat ou pourra faire appliquer le reste du contrat en faisant disparaître les clauses léonines ou alors on pourra limiter l'application des clauses léonines de façon à éviter les résultats léonins.

Voilà les termes du Code uniforme que les États-Unis ont rédigé et que les États ont accepté.

Si quelqu'un veut se livrer à une couple de jours de recherches là-dessus, ne pourrait-on pas nous dire si nous ne pouvons pas aller plus loin, et si nous ne pourrions pas viser le cas du contrat annexe qui apparaît en même temps que le billet. Ou peut-être nous ne

[*Text*]

ble to all those provinces that wish to legislate it into the provinces as complementary to this Act.

The Chairman: Thank you. Mr. Thorson.

Mr. Thorson: Mr. Chappell, in the examples that you gave, you mentioned, I believe, the United Kingdom, Germany and France. Those countries are, as you know, unitary states who do not have the kind of constitutional division of legislative jurisdiction that we have in Canada.

The second example that you gave concerned those states in the United States that have followed this path. It is my impression that the subject of bills of exchange is a matter of state rather than federal jurisdiction so that the entire competence to deal with this matter in relation to sale of goods-law rests with the state concerned. Our problem in Canada, of course, is that whereas bills of exchange are a matter within federal jurisdiction, the law of contract relating to sale of goods is the very pith and substance of property and civil rights. It is to be observed that in this bill the opening words of proposed Section 191, on page 3 of the bill are very important words and represent an attempt on our part to go probably as far as we are able to go given the constitutional limitations that face us. We are really saying here that notwithstanding any agreement to the contrary, the situation is as enunciated in the bill as regards the equities between the parties on the bill.

To go farther than that presents problems that are insoluble in the context of our constitution.

Mr. Chappell: Actually, with respect, I have asked for two things. One, that we do some research to see if it is not possible to reach a little further to make certain a man's defences are protected and not excluded by these exclusionary contracts. There is one example in the law of Ontario about 10 years ago where the note and the condition of contract were in the same form. The court held because they were in the same form that they were tied up together. It was after that decision they started perforating the note at the bottom. It sort of gives some idea that they are the same. They come into existence as twins, as literal twins. You do not get one without the other. I do not know. I have not done this research. If we could go a little further, we would accomplish a great deal more.

The other point was that I think we are the same as the United States. They drafted the uniform code and then said, "States, do you

[*Interpretation*]

pourrions pas préparer un code uniforme pour le proposer aux provinces, code qui serait en somme le complément du présent projet de loi.

Le président: Merci. Monsieur Thorson.

M. Thorson: Dans les exemples que vous avez donnés vous avez parlé de l'Italie, de la France et du Royaume-Uni. Ce sont des pays, comme vous le savez unitaires; ils ne suivent pas les divisions des attributions législatives telles qu'elles existent au Canada.

Dans le deuxième exemple vous avez parlé des États américains qui ont accepté un code uniforme. J'ai l'impression cependant que la question des billets promissoires est, aux États-Unis, de la compétence des États et non de la compétence fédérale. Donc en ce qui concerne la vente de marchandises et leurs effets juridiques, la compétence appartient aux États intéressés. Au Canada les choses se présentent autrement. La question des billets, des lettres de change, est une question de compétence fédérale. D'autre part les questions de contrat, en ce qui concerne la vente des marchandises sont au cœur même de toutes les questions de la propriété et des droits civils. Vous remarquerez que l'article 191 de ce projet de loi, page 3 est ainsi conçu et qui indique que nous avons cherché là d'aller à peu près aussi loin que possible.

Vouloir aller plus loin présente des problèmes qui sont insolubles en regard de notre constitution.

M. Chappell: En toute déférence j'ai demandé deux choses. La première, que nous fassions un peu de recherche pour voir s'il ne serait pas possible d'aller même un peu plus loin pour faire en sorte que ces recours soient protégés et non interdits par ces dispositions d'exclusion. Il y a un autre exemple qui remonte à une dizaine d'années en Ontario, où le billet et le contrat étaient conçus dans les mêmes termes. Le tribunal a jugé alors qu'ils étaient inséparables. C'est à partir de ce moment-là qu'on a commencé à perforer le billet en bas ce qui donne une idée du fait qu'ils sont les mêmes. En même temps, ce sont des espèces de jumeaux qui ne viennent pas l'un sans l'autre. Je n'ai pas fait ces recherches. Est-ce que nous ne pourrions pas aller plus loin, pourtant.

Nous sommes toutefois dans la même situation que les États-Unis. On a rédigé là-bas un code uniforme qui a été proposé et les États

[*Texte*]

wish to accept this?" I understand they are accepting it at quite a rate.

I thought if we drafted it, there is the ancillary legislation. This is my second choice. There it is available and the people know. If Ontario accepts it, the people in the other provinces would say, "Why do you not accept it?" Is that going too far beyond our recognized manners or relationship with the provinces to draft it?

• 1155

Mr. Langlois: I think Dr. James here could add something to that.

The Chairman: Dr. James.

Dr. D. W. James (Director, Consumer Research Branch): Mr. Chairman, it might be useful if I gave a little background on what has happened in this general area in the past several years. In October 1968, there was a federal-provincial conference of officials which dealt with the problem of promissory notes associated with conditional sales contracts in considerable detail. This preliminary work which involved a great deal of legal and factual research was undertaken both by lawyers within our own department and by outside academic consultants. This project was carried on further in a later federal-provincial conference of Ministers in April of 1969. At that time, a general agreement was reached between the provinces and the federal authorities that the approach to this whole problem should really be double-barrelled, that the federal government should attempt to deal with its particular sphere of responsibility by considering an amendment to the Bills of Exchange Act and that the provinces in their turn should undertake to deal with disclaimer clauses and cut-off clauses as a separate but supporting series of measures.

There has been, as I say, both these formal meetings and a lot of other discussion both in correspondence and personally with provincial representatives. It is fairly clearly understood by all the provinces what particular part of the problem lies in the respective jurisdictions.

I should go on to add that there is in existence an interprovincial committee on consumer credit. This consists of representatives of the provinces who meet, generally speaking, about twice a year to discuss various aspects of consumer credit legislation. Their primary purpose is to achieve uniformity. I think it is

[*Interprétation*]

l'acceptent à un rythme assez rapide si j'ai bien compris.

Je propose donc que nous en fassions autant. Si on met ces textes en exclusion dans l'Ontario, les autres provinces à leur tour l'accepteraient. Est-ce que vraiment ce serait une incorrection grave à l'endroit des provinces?

M. Langlois: M. James pourrait peut-être développer un peu cette question.

Le président: Monsieur James.

M. R. W. James (Directeur, Direction de la recherche sur la Consommation): Je pourrais peut-être vous dire à peu près ce qui s'est produit, depuis quelques années, dans ce domaine. Au mois d'octobre 1968, il y a eu une conférence fédérale-provinciale de fonctionnaires qui s'est occupée de la question des billets promissoires associés au contrat de vente et qui approfondi la question. C'est-à-dire qu'il y a eu énormément de recherches qui ont été faites à ce sujet, des recherches de caractère juridique et des recherches de faits, recherches faites par des avocats de notre propre ministère et aussi par des universitaires étrangers à la Fonction publique. Cette étude s'est poursuivie lors d'une autre conférence fédérale-provinciale des ministres au mois d'avril 1969. A ce moment-là, on s'est à peu près mis d'accord entre les provinces et les autorités fédérales sur le fait que l'on devrait s'attaquer à ce problème sur deux plans à la fois; le gouvernement fédéral devrait chercher de son côté à s'occuper des questions qui sont de sa compétence propre, en envisageant une modification à la Loi sur les lettres de change. Les provinces, d'autre part, s'engageraient d'un autre côté à traiter les questions qui relèvent de leur compétence à elles.

Il y a eu ces réunions officielles en plus de toutes sortes de discussions qui se sont déroulées entre les autorités fédérales et les provinces par correspondance ou entre les fonctionnaires. Les provinces comprennent très bien, je pense, quelle est la partie de cette question qui relève des attributions du gouvernement fédéral.

Je pourrais ajouter qu'il existe déjà un comité interprovincial sur le crédit à la consommation qui groupe des représentants de diverses provinces qui se réunissent, généralement parlant, environ deux fois l'an pour discuter les divers aspects de la législation relative à la protection du consommateur ou

[*Text*]

no breach of confidence to say that this interprovincial conference on consumer credit has had under very careful and earnest consideration for the past several years, the question of drawing up a uniform contract. I am sure that I need hardly emphasize that this is a rather difficult area and I would like to assure the Committee that this matter is receiving almost continuous attention from the provincial authorities in this field who last met, I think, in April of this year in Toronto.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Gilbert, then Mr. Deakon.

Mr. Gilbert: My first question is going to be to the Parliamentary Secretary or to Dr. James. Am I right in assuming that these amendments to the Act do not cover consumer loans?

Dr. James: This is true. This particular amendment is intended to deal really with the older due course doctrine. Of course, this simply does not normally arise when a personal loan is made at a bank or from a loan company.

The Chairman: Mr. Thorson, do you want to say something?

• 1200

Mr. Thorson: I wanted to make one point. In the ordinary course of events, where a buyer of goods wants to buy his red convertible and goes to the bank, the bank examines his credit position, decides that he is good for the money and that he will be able to repay the loan in proper course. The money is then advanced to him but not on a conditional basis that the proceeds of the bank's loan be directly used for the purchase of the red convertible. In most cases it is not so tidy. It it not conditionally loaned.

An hon. Member: You never dealt with my bank manager.

The Chairman: Order, please.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, this is illegal actually. Is that not so?

The Chairman: I have Mr. Gilbert and then Mr. Deakon.

Mr. Gilbert: I will grant a fast supplementary to Mr. Deakon but then I will continue.

[*Interpretation*]

au crédit à la consommation. Je pense que je ne trahis pas de secret en disant que ces conférences interprovinciales sur le crédit à la consommation s'occupent depuis plusieurs années, très sérieusement, de l'éventualité de la rédaction de contrats uniformes. C'est, je n'ai pas besoin d'insister là-dessus une question difficile. Je voudrais assurer au Comité que cette question fait l'objet d'une étude à peu près continue de la part des autorités provinciales qui se sont réunies pour la dernière fois je pense au mois d'avril de cette année à Toronto.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Gilblert, puis ce sera au tour de M. Deakon.

M. Gilbert: Ma première question peut s'adresser au secrétaire parlementaire ou à M. James. J'en conclus que ces amendements ne visent pas les prêts aux consommateurs, n'est-ce pas?

M. James: C'est exact. Cet amendment a pour objet de traiter de la question de la doctrine prévue autrefois. C'est une question qui ne se pose pas lorsqu'il s'agit d'un prêt personnel d'une banque ou d'une société de petits prêts.

Le président: Monsieur Thorson, voulez-vous dire quelque chose?

M. Thorson: J'en viens à la question. Normalement lorsque l'acheteur des marchandises veut acheter sa décapotable rouge et qu'il va à la banque, la banque étudie sa situation financière et décide si elle peut lui prêter de l'argent et s'il pourra rembourser le prêt en temps et lieu. Ensuite on lui avance l'argent, mais il ne s'agit pas d'un prêt conditionnel. Elle n'impose pas comme condition que ce qu'elle pourrait prêter serve à l'achat d'une décapotable rouge. Dans la plupart des cas il n'y a pas de condition de ce genre, car ce prêt n'est pas conditionnel.

Une voix: Vous n'avez jamais traité avec mon gérant de banque.

Le président: Messieurs, à l'ordre s'il vous plaît.

M. Gilbert: Monsieur le président, ceci est en fait illégal, ne croyez-vous pas?

Le président: Je cède la parole à M. Gilblert, puis à M. Deakon.

M. Gilbert: Je veux bien céder la parole à M. Deakon pour une brève question supplémentaire, à condition que je puisse continuer après.

[*Texte*]

The Chairman: I like to see this zeal and interest but Mr. Gilbert now has the floor. Excuse me, Mr. Hogarth.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, am I right in assuming that it does not cover consumer loans nor does it cover real property?

Mr. Thorson: That is right.

Mr. Gilbert: Let us take a basic example where you have this close relationship between the vendor and the finance company. At the present time, the vendor takes the conditional sales agreement together with the promissory note and then he negotiates the promissory note to the finance company. If the salesman takes the purchaser to the finance company and gets what is known as a consumer loan and then he gets the money applied to the purchase of the car, what protection has the purchaser in that situation if the car does not conform with the representations and so forth?

Dr. James: Mr. Chairman, could I observe that this particular amendment is designed to correct certain specific and identifiable abuses which are known to exist in this area. Now, the principal problems arise where unscrupulous vendors take advantage of unsophisticated buyers. This, I think, is the general pattern that we can observe in cases where difficulties arise. It is essentially a question of people who are fly-by-night operators or who are not very scrupulous in their dealings. A clever salesman gets the buyer to sign a whole series of documents. In the general way, the nature of these documents are not carefully explained to the buyer. He is simply told that he must sign these documents in two or three places. If a question comes up, it is said that this is just a mere formality.

The problem essentially is that the buyer often makes an unconditional promise to pay by signing a promissory note which he does not recognize at the time that he signs it. He does not find out until somewhat later that he may be faced with a hard-nosed finance company which wants its money. This situation must be contrasted rather clearly with one where an individual goes to a bank or he goes to a personal loan company and borrows a certain sum of money to make a consumer purchase. Under those circumstances, there can be no question in the consumer's mind that he is undertaking a solemn agreement to repay this money to whomever he borrows it from. It is perfectly clear and abundantly clear to him that he is signing a commitment to repay the money to the loan company and

[*Interprétation*]

Le président: Je suis ravi de voir l'intérêt et le zèle de tout le monde, mais c'est M. Gilbert qui a la parole. Je vous demande pardon, monsieur Hogarth.

M. Gilbert: Donc cela ne touche pas la question des prêts personnels, ni les biens immobiliers.

M. Thorson: C'est cela.

M. Gilbert: Venons-en donc à un exemple simple où il y a un rapport étroit entre le vendeur et la société de financement. A l'heure actuelle, le vendeur passe un contrat de ventes conditionnelles avec un billet à ordre qu'il négocie ensuite auprès de la société de financement. Si le vendeur amène l'acheteur à la société de financement et obtient ce qu'on appelle un prêt au consommateur et ainsi l'argent destiné à l'achat d'une voiture, quelle est la protection offerte à l'acheteur advenant le cas où la voiture n'est pas telle qu'on l'avait décrite, etc.

M. James: Cet amendement en particulier est destiné à faire disparaître certains abus courants et connus dont on connaît l'existence dans ce domaine. Les principaux problèmes apparaissent là où des vendeurs sans scrupule abusent de la naïveté de l'acheteur. Voilà à peu près ce qui se produit en cas de difficultés.

Il s'agit essentiellement de vendeurs à la sauvette ou de vendeurs sans scrupule. Un vendeur rusé fait signer à l'acheteur toute une série de documents. Normalement, on n'explique pas soigneusement le contenu de ces documents à l'acheteur. On lui dit: «Vous devez signer votre contrat à deux ou trois endroits.» S'il pose des questions on lui dit: «C'est une simple formalité.» Le problème vient de ce que l'acheteur s'engage souvent de façon inconditionnelle à payer en signant un billet à ordre sans savoir ce qu'il signe. Il ne s'en rend compte qu'au moment où une société de financement intransigeante lui réclame son argent. Cette situation diffère de celle où un particulier va à la banque ou à la société de financement pour emprunter une certaine somme d'argent destinée à un achat de consommation. Dans ces circonstances, il n'est pas du tout question, dans l'esprit du consommateur, qu'il conclut un accord solennel par lequel il s'engage à rendre l'argent à la personne de qui il l'emprunte. Il est manifeste pour cette personne, qu'elle s'engage par écrit à rendre l'argent à la société de financement. La chose ne fait pas le moindre doute. Certains pensent qu'il faut insister précisément sur cette différence car cette loi cherche

[*Text*]

there is no flim-flam about it. This difference must be given a great deal of emphasis because this legislation at least attempts to protect the unwary and the unsophisticated buyers.

Mr. Gilbert: I could not agree more with what you have said. You have specifically referred to a personal loan company and to a bank. Let us refer to a finance company which probably has its office right next door to the used car lot. What protection does a person have if that sleek salesman first of all takes him and gets the loan and then he goes back and he signs the conditional sales agreement with those exclusionary clauses concerning the disclaimer clause and the cut-off clause. He has no protection whatsoever if the car is a real dud.

Dr. James: On the other hand, if he borrows money in that fashion he understands clearly what the situation is.

Mr. Gilbert: No, he does not. That is the point. He is flim-flammed by the slick salesman that takes him to the finance company.

Mr. Deakon: The salesman is a nice guy.

Mr. Gilbert: He is a nice guy. Sure, he will get the money for you.

Dr. James: He must know that he signed a promissory note and the note must be repaid.

• 1205

Mr. Gilbert: I am glad to hear my colleagues agree with me on that, Dr. James. I think you should take note of that.

The Chairman: Mr. Thorson.

Mr. Thorson: I think there is a point to observe where the buyer goes to the bank or to the personal loan corporation for a loan. I quite agree with Dr. James. The buyer is under no misapprehension about the nature of the transaction. But in a situation where the signing of the note is part and parcel of the total sales arrangement—in other words, sign, here, here and here or step into the next room and sign this document and lo and behold the buyer has signed a bill or note. Then I would have thought that that bill or note would be a bill or note issued in respect of a consumer transaction and that the transaction would not be a cash purchase which, of course, does not come within the scope of the bill. The definition of:

[*Interpretation*]

à protéger l'acheteur peu prudent et trop crédule.

M. Gilbert: Je partage entièrement votre avis. Vous avez parlé de banque et de société de financement. Parlons maintenant d'une société de financement qui a son bureau juste à côté de la cour du vendeur d'automobiles. De quelle protection jouit un acheteur si ce vendeur adroit l'amène d'abord emprunter à la compagnie de financement. L'acheteur revient ensuite et signe le contrat de ventes conditionnelles comportant une clause d'exclusion qui se rapporte à la clause de renonciation et à la clause appellée «stipulation d'annulation». Il n'y a plus aucun recours, si la voiture qu'on lui vend est un «citron».

M. James: D'autre part, s'il emprunte de l'argent de cette façon, il sait ce qu'il fait.

M. Gilbert: Mais non, pas du tout. C'est là la question. Il est dupé par le vendeur mal intentionné qui l'amène à la compagnie de financement.

M. Deakon: Le vendeur est un homme recommandable.

M. Gilbert: En effet. Il va vous obtenir de l'argent.

M. James: Il doit tout de même savoir qu'il a signé un billet à ordre et qu'il doit rendre l'argent.

M. Gilbert: Je suis heureux de voir que mes collègues sont de mon avis, M. James. Vous devriez le noter, je crois.

Le président: Monsieur Thorson.

M. Thorson: Selon moi, il faut s'arrêter sur un point, c'est-à-dire le cas où l'acheteur va à la banque, ou à la société de financement pour emprunter. Je suis tout à fait d'accord avec M. James. L'acheteur sait parfaitement ce qu'il fait. Mais dans le cas où la signature d'un billet est une partie intégrante de la transaction, en d'autres mots, vous signez ici, ici, ou venez donc, passez à côté dans ce bureau et signez ce document, et avant qu'il puisse s'en rendre compte, l'acheteur a signé un billet à ordre, j'aurais crû, dans ces conditions, qu'il s'agirait d'un billet ou d'une lettre portant sur une transaction commerciale et qu'il ne s'agirait pas d'un achat au comptant, ce qui n'entre pas dans le cadre de la loi.

Nous définissons ici,

[*Texte*]

"consumer purchase" means a purchase, other than a cash purchase...

If it is a cash pruchase, vis-à-vis the vendor, then, of course, it is not covered. But in the situation you have described, it does seem to me that that note is issued in respect of a consumer purchase.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, may I have an answer to a simple question. I am sure that in the usual course of events, the guy who ends up with the note is not a holder, he is the payee. It is right on the form, at the bottom of the page, pay to the order of Beneficial Finance or I promise to pay Beneficial Finance. I do not promise to pay the vendor anything except in a conditional sales agreement. Clause 2, proposed Section 191 appears to me to apply only to a holder in due course.

The holder of a note is not the payee. Is that include in "Definitions"? This is the second point I want to make.

The Chairman: Mr. Hogarth, Mr. Gilbert has the floor.

Mr. Hogarth: Yes, I appreciate that but we will never get back to it, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Thorson, on this particular legal point.

Mr. Thorson: In the "Definitions" in the Bills of Exchange Act:

"holder" means the payee or endorsee of a bill or note who is in possession of it, or the bearer thereof;

The Chairman: Mr. Gilbert and then Mr. Deakon.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I would like to direct this to Mr. Thorson. At the moment, even if we pass this bill, if we have a conditional sales agreement in a promissory note and the conditional sales agreement has the disclaimer clause in it and the cut-off clause, what is the position of the purchaser? He is in no better position unless the province passes legislation with regard to those clauses. Am I right in that?

• 1210

Mr. Thorson: Well, I think this was the very point made by Mr. Langlois in his statement that it really does require more than action on this front. Further action may very well be needed to provide total protection to the consumer in this kind of a situation.

[*Interprétation*]

«achat de consommation» désigne un achat, autre qu'un achat au comptant...

S'il s'agit d'un achat au comptant, en ce qui regarde le vendeur, cet achat ne relève pas de la loi. Cependant dans le cas que vous avez mentionné, il me semble qu'il s'agirait d'un billet portant sur un achat de consommation.

M. Hogarth: Voici une réponse à une question très simple. Voici ce qui se passe normalement. Le type qui se retrouve avec les notes n'est pas un détenteur, il est un bénéficiaire. On dit sur la formule, au bas de la page: «Payez à l'ordre de la Beneficial Finance ou je promets de payer à la Beneficial Finance». Je ne promets pas de payer au vendeur quoi que ce soit, sauf selon un contrat de ventes conditionnelles. L'article 191, ne semble s'appliquer qu'à un détenteur régulier.

Le détenteur d'un billet n'est pas le bénéficiaire. Est-ce compris dans les définitions? Voilà la deuxième chose sur laquelle je veux insister.

Le président: Monsieur Hogarth, M. Gilbert a la parole.

M. Hogarth: Oui, je comprends, mais nous ne reviendrons jamais à la question en cause, monsieur le président.

Le président: Monsieur Thorson, veuillez parler de la question juridique en cause.

M. Thorson: Dans les «définitions» dans la Loi sur les lettres de change:

«porteur» signifie la personne en possession d'une lettre de change ou d'un billet au porteur.

Le président: M. Gilbert, puis M. Deakon.

M. Gilbert: C'est une question que je voudrais poser à M. Thorson. A l'heure actuelle, même si nous adoptons ce projet de loi, si une vente conditionnelle est conclue au moyen d'un billet à ordre et que le contrat comporte la clause de renonciation et la clause appelée «stipulation d'annulation», quelle est la situation de l'acheteur? Sa situation n'est pas améliorée à moins que la province n'adopte des mesures en ce qui concerne ces dispositions. Est-ce juste?

M. Thorson: C'est précisément ce que disait M. Langlois dans sa déclaration, je crois. Il faut prendre les mesures qui s'imposent à ce sujet afin de protéger parfaitement le consommateur dans ce genre de situation.

[*Text*]

The Chairman: Mr. Deakon.

Mr. Deakon: Thank you, Mr. Chairman. I want to carry on a little further what my good friend Mr. Gilbert referred to. In simple terms, say I am a car dealer or a furniture dealer, if someone comes into the store and wants to purchase a commodity, whether it be a car or a chattel of some kind or another, what I would do seeing this act is coming into force, is I get him to go to a finance company which I may be the president of or to the bank where the manager is one of my buddies whom I drink with. I tell him to go there and he would get the money. The purchaser does not care where he gets the money because he wants the commodity. He has not got the money but I can assist him in getting the money to purchase the consumer product and he is happy.

Now contrary, with all due respect to my friend Thorson, when you are going to a bank they want to really make sure they are getting some security before they give you anything and they ask you what you want the money for. Therefore, in my humble submission, I cannot correlate the definition you have here issued in respect of a consumer purchase because the bank knows it is a consumer purchase. They advertise the consumer credit for purchasing articles, cars, motor boats and whatever have you, and you explain that to bank managers. I have yet to see a bank manager that does not ask you: "What do you want to borrow the money for". Therefore, I cannot understand why, for example, a guy coming in there and borrowing this money from the bank is getting the cash. He knows he is getting the cash, but what is the cash for? It is to buy a consumer product, what he is after.

You are trying to protect the consumer against unconscionable transactions. He will get a note from the bank but the bank will ask for a note too. They will also many times get a chattel mortgage on a commodity being purchased and register the chattel mortgage. Is this bank manager or finance company required to put on this note that it is a consumer bill, a consumer note as referred to in Section 190 therefore making it illegal and giving a good defence to the consumer or is the consumer "screwed" so to speak? The vendor is going to get around it by not taking a note. The vendor is going to say: "You go to the bank and get the money."

The Chairman: Mr. Thorson.

[*Interpretation*]

Le président: Monsieur Deakon.

M. Deakon: Merci, monsieur le président. Je veux commenter les propos de M. Gilbert. Exprimons la chose en termes simples: je suis vendeur de voitures ou de meubles. Si quelqu'un vient me voir pour acheter, mettons, une voiture ou un meuble quelconque, ce que je ferais puisque cette loi a été adoptée, serait de l'envoyer à une société de financement dont je suis peut-être le président, ou à la banque où le gérant est l'un de mes amis avec qui je prends un verre à l'occasion. Je lui dis d'y aller et qu'il va pouvoir emprunter. L'acheteur se préoccupe peu de l'endroit d'où vient l'argent. Il veut acheter l'article qu'il désire. Il n'a pas argent, mais je peux l'aider à la trouver pour acheter le produit de consommation et il est satisfait.

Je pense qu'au contraire, sauf le respect que je dois à mon ami Thorson, lorsque vous allez à la banque, la banque veut obtenir des garanties et savoir pourquoi vous voulez l'argent.

Par conséquent, en toute humilité, je ne vois pas comment peut s'appliquer la définition d'achat de consommation parce qu'à la banque, on sait très bien de quoi il s'agit. La banque fait de la publicité sur le crédit à la consommation pour l'achat de tout article, ou de voitures, et canots-automobiles ou de quoi que ce soit. Vous exposez la situation au gérant de banque. Je dois recontrer un gérant de banque qui ne me demande pas: «Pourquoi voulez-vous emprunter cet argent?». Par conséquent, je ne comprends pas pourquoi, par exemple, quelqu'un qui va emprunter de l'argent à la banque l'obtient. Il sait qu'il l'obtient, mais pourquoi veut-il cet argent? Pour acheter un bien de consommation.

Vous voulez protéger le consommateur contre les transactions malhonnêtes. La banque exigera la signature d'un billet également. La banque va également obtenir une hypothèque sur les biens mobiliers achetés et enregistrer cette hypothèque. Le gérant de la banque ou la société de financement devra-t-il indiquer sur le billet qu'il s'agit d'un billet ou d'une lettre du consommateur tel que mentionné à l'article 190, par conséquent rendant cet acte illégal et accordant un moyen de défense pour le consommateur, ou le consommateur est-il berné? Le vendeur va contourner la difficulté en n'acceptant pas le billet. Le vendeur va dire: «Allez à la banque chercher votre argent».

Le président: Monsieur Thorson.

[*Texte*]

Mr. Thorson: Well, sir, it is certainly some time since I have been to the bank for a "red convertible" loan but if memory serves me correctly there is no doubt at all that you are absolutely right on your main point. The bank manager, of course, wishes to know what you intend to use the proceeds of the loan for. That almost goes without saying. Anyone who has had any experience with bank managers knows this fact. It is equally true that the bank may, as a part and parcel of the transaction of loan, ask for security, for the pledging of Savings Bonds if you have them, or indeed take back formal legal security. That was not the point I was making.

The point I was making is that at the instant when the bank loan is approved, it is my impression that in most instances the customer, when he has signed the necessary documentation and posted the necessary security if any is required—and that depends of course on his credit position and the amount of the loan—the money is available to the customer. He can walk out and spend it, legally speaking, on anything. I do not think he is tied legally to the manner in which he may dispose of the proceeds of the loan. That was the only point I was attempting to make.

• 1215

Mr. Deakon: I agree with you. The main purpose of this act is to protect the consumer, the purchaser, from being discriminated against by a holder in due course. He can not use the defences that he would ordinarily be able to use against a vendor. What the vendor is going to do in this case to get around this is suggest that the prospective purchaser go and get the money in cash elsewhere, either from a finance company or from a bank. I understand what you are saying. If he gives it to him in cash, the vendor is not involved in the transaction. As mentioned by my friend, in most instances the cheque for the money that is borrowed is made payable directly to the person who is borrowing it and to the person to whom it is being paid. For example, say I am buying a car from "Joe Schmo" the car dealer. The cheque will be made out to Jo Schmo and myself. I will give the cheque directly to the party because that is what I got the money for.

Therefore, I maintain that you are not really getting to the guts of the situation because the consumer is still not going to be protected in this regard.

The Chairman: Mr. Alexander.

Mr. Alexander: Mr. Chairman, following up the point that was raised by my friends

[*Interprétation*]

M. Thorson: Il y a bien longtemps que je suis allé emprunter de l'argent à la banque. Si j'ai bonne mémoire, vous avez parfaitement raison, il n'y a pas de doute. Le gérant de banque veut absolument savoir ce que vous voulez faire de votre argent. Cela va sans dire. Tous ceux qui ont traité avec des gerants de banque le savent. Il est vrai aussi que la banque peut demander comme partie intégrante de la transaction des garanties ou la protection de certificats d'épargne. Si vous les avez, on prend les garanties légales courantes. Ce n'est pas où je voulais en venir.

Je voulais en venir à ceci: Au moment de l'approbation du prêt bancaire, je crois que dans la plupart des cas, le client lorsqu'il a signé les documents voulus et qu'il a avancé les garanties nécessaires, si l'on en exige et suivant sa situation financière et du montant du prêt, il peut obtenir l'argent et le dépenser comme il le veut, d'un point de vue légal. Rien ne peut légalement l'obliger à employer l'argent d'une façon en particulier. C'est précisément là où je voulais en venir.

M. Deakon: Je suis d'accord avec vous. Le principal but de la Loi est de protéger le consommateur, l'acheteur contre un détenteur régulier. Il ne pourra bénéficier de la protection habituelle dont il jouit contre le vendeur. Pour tourner la difficulté, le vendeur va dire à l'acheteur d'aller chercher l'argent comptant ailleurs, soit d'une autre compagnie de financement ou d'une banque. Je comprends ce que vous dites. S'il lui remet l'argent comptant, le vendeur n'est pas impliqué dans la transaction. Comme mon ami l'a mentionné, dans la plupart des cas, le chèque est payable directement à la personne qui emprunte et à la personne à qui l'argent sera versé. Si par exemple, j'achète une voiture de Joe Schmo vendeur d'autos, le chèque sera fait à l'ordre de Joe Schmo et à mon ordre. Je vais remettre le chèque directement au vendeur parce que ce chèque a été établi pour l'achat d'une voiture.

Par conséquent, je maintiens qu'on ne touche pas vraiment au fond du problème, car le consommateur ne sera pas protégé là encore.

Le président: Monsieur Alexander.

M. Alexander: Monsieur le président, pour faire suite au point soulevé par M. Gilbert et

[*Text*]

Mr. Gilbert and Mr. Deakon, with all humility, I think they have a doggone good point. I am trying to ascertain what is the difference between a sharp salesman or a sharp used car dealer, directing or taking the individual who wants to buy the goods to a finance house, whether you call it a bank or whether you call it a finance company.

Knowing how business transactions are carried on somewhat, it seems to me that it is very easy for the salesman to become in cahoots with the bank manager and with the finance manager. So in keeping with the entire theme of this discussion in which we are talking about the protection of the consumer as he buys consumer goods, how are we going to get around it, because it seems to me that the loophole is there.

Whether we are talking about a bank or whether we are talking about a finance company, if the salesman wants to get around it, in one instance, we can look at the finance company and say: "In accordance with Sections 191 or 192 because of the closeness or of them not being at arm's length, the ultimate holder is in trouble". But when we look at the bank we say that the bank is not in trouble. I wonder if they are listening to me or did they miss my point.

The Chairman: I think they are getting your point.

Mr. Alexander: Now I wonder how you can differentiate between those two sets of circumstances in all honesty.

The Chairman: Mr. Langlois.

Mr. Langlois: Mr. Chairman, I am in a very bad spot. I am at the head table and I am not a lawyer. When I look around I just find one layman like me, my good friend Mr. Peters from Timiskaming and all the other hon. members here are very eminent members of the Bar.

Mr. Alexander: Do not let that bother you, we are very understanding.

Mr. Langlois: If you do not mind, I will ask Mr. Thorson who is also an eminent member of the Bar to try to give you an answer, Mr. Alexander.

Mr. Thorson: There is no complete answer of course, Mr. Alexander. You are quite right. There could be situations in which there is an arrangement between the department store manager, or whatever, to direct the customer who has not the money to pay for the goods to the bank.

Mr. Alexander: Right.

[*Interpretation*]

par M. Deakon, en toute humilité, je crois pouvoir manifester entièrement mon approbation. Je tente d'établir la différence entre un vendeur rusé et un vendeur de voitures habile qui incite les gens à se rendre dans une société de financement ou dans une banque ou les y amène.

Sachant comment s'opèrent ces transactions, il me semble très facile pour le vendeur d'être de connivence avec le gérant de la banque ou avec le gérant de la société de financement. Pour poursuivre la discussion où il est question de la protection du consommateur qui achète des marchandises, comment allons-nous contourner cette difficulté?

Qu'il s'agisse d'une banque ou d'une société de financement, si le vendeur veut contourner la difficulté, pouvons-nous nous adresser ainsi à la société de financement: Conformément aux articles 191 et 192, parce que les dispositions sont étroitement liées le détenteur régulier aura des ennuis. La banque n'est aucunement touchée. Je me demande si on m'écoute ou non.

Le président : Je crois qu'on vous écoute.

M. Alexander: Comment pouvez-vous établir une différence entre ces deux choses?

Le président: Monsieur Langlois.

M. Langlois: Je suis dans une bien mauvaise position. Je suis à la table principale, mais je ne suis pas avocat. Si je regarde autour de moi, je ne vois qu'un autre profane comme moi, mon ami M. Peters de Timiskaming. Les autres députés sont des avocats, des membres éminents du Barreau.

M. Alexander: Il ne faut pas que cela vous ennuie; nous sommes très compréhensifs.

M. Langlois: Je vais tout de même demander à M. Thorson, éminent juriste lui-même, de répondre, monsieur Alexander.

M. Thorson: Il n'existe pas de réponse complète, bien sûr. Vous avez parfaitement raison. Il peut y avoir des situations où il y a un accord entre le gérant du grand magasin et qui que ce soit, pour orienter le consommateur qui n'a pas l'argent nécessaire, vers la banque.

M. Alexander: C'est juste.

[*Texte*]

Mr. Thorson: Now if the bank then advances the money in the circumstances I have indicated, then of course that is a transaction between the customer and the bank. The customer knows full well the kind of transaction he is becoming involved in. It has all the formality that Dr. James spoke of. Then vis-à-vis the customer and the vendor, it is a cash transaction, because he had simply gone away to get the money from some source. If he had borrowed it from his father-in-law, it would be equally a cash transaction and not the concern of this legislation.

Mr. Alexander: Right.

Mr. Thorson: That in essence is the situation. It does seem to me that you must distinguish between a situation where you have tied proceeds of loan which in effect is saying that the advancing of the money is part and parcel of the very transaction of purchase. that seems to me to be the essential difference.

• 1220

Mr. Alexander: Well I cannot, with all due respect sir, find any difference. I am not talking about one's father-in-law sir, I am talking about a financial house. Whether it is an arrangement or whether it is a pattern that exists as a result of some manager being more lenient in his approach to loans, I think that the banks should be in the same position as a financial house.

In other words, what I am trying to say is I hope the Department does not think this is going to let the banks off the hook. I bought one car in my life and when I wanted that money I went to the bank manager and I said I want to buy a car. He said: "Linc, your credit is not so hot, but seeing that you are going to have a car, it is O.K. with us and we will put the chattel mortgage on it." Mr. Deakon is quite right. When you go into a bank in order to acquire money the manager does not give you a cheque for $3,000 and say "Well, here it is Mr. Alexander, and you have the promissory note." He ties you, the car and everybody else up.

An hon. Member: Everything that moves, even if the car does not!

Mr. Alexander: Right and that is when I see my lawyer. I would like to think that when I go to my lawyer that the bank does not play any hanky-panky by saying, "Well, Mr. Alexander, this is not part and parcel of

[*Interprétation*]

M. Thorson: Si la banque prête l'argent dans ces conditions, il s'agit d'une transaction entre le consommateur et la banque. Le consommateur sait parfaitement dans quel genre de transaction il se trouve engagé. C'est une transaction formelle, comme le disait tout à l'heure M. James. C'est une transaction en espèces, entre le vendeur et l'acheteur, car l'acheteur est allé chercher de l'argent d'une certaine source. S'il avait emprunté l'argent de son beau-père, il s'agirait d'une transaction non touchée par la loi.

M. Alexander: C'est juste.

M. Thorson: Voilà la situation, en substance. Il faut selon moi, que vous distinguiez entre un prêt formel où l'argent obtenu est partie intégrante de la transaction. Il s'agit, selon moi, de la différence essentielle.

M. Alexander: Sauf votre respect, monsieur, je ne vois pas de différence. Je ne parle pas d'un prêt qu'on a de son beau-père; je parle d'un prêt qu'on a obtenu d'une société de financement. Qu'il s'agisse d'une entente ou qu'il s'agisse d'un prêt consenti par un directeur plus complaisant qu'un autre il me semble que la banque devrait se trouver dans la même situation que la société de financement.

En d'autres termes, j'espère que le ministère ne pense pas que ceci libérera les banques de leurs obligations. Il m'est arrivé d'acheter une automobile et pour obtenir l'argent, j'ai rencontré mon directeur de banque et ce dernier m'a dit: «Linc, votre crédit n'est pas tellement extraordinaire, mais vous voulez une auto, nous l'agréerons d'une hypothèque mobilière». M. Deakon a tout à fait raison. Alors que vous allez à la banque pour obtenir de l'argent, votre directeur ne vous remet pas un chèque de $3,000 en vous disant: «Voici l'argent, M. Alexander, et vous avez le billet à ordre»; ceci ne se passe pas ainsi, vous-même, la voiture et tout se trouvent engagés dans la transaction.

Une voix: Tout ce qui bouge, même si l'automobile, elle, ne bouge pas!

M. Alexander: C'est exact. C'est alors que je vais voir mon avocat. J'aimerais croire que lorsque je consulte mon avocat, la banque ne joue pas un tour de passe-passe en disant: «Monsieur Alexander, ceci n'est pas une

[*Text*]

this entire transation". I respectfully say, sir, that it is and I hope that the Department appreciates this sort of circumstance.

Mr. Thorson: I think, Mr. Alexander, there are some circumstances in which banks lend money as do finance companies where they are not taking a directly tied bank security. They advance the money after considering your application and after considering the stated purpose for which you are borrowing the money, they advance you the money unconditionally. At that point you are free to take it and apply it to the consumer purchase that you have discussed, you have mentioned in your loan application or use the proceeds in some other manner. The bank retains, legally speaking, no control over the use of those proceeds.

Mr. Alexander: Well, if I get the 3,000 cash in my hand then, of course, that situation does not apply, sir, but that is not the situation to which I am making some reference. I am talking about when they get involved with signing documents and chattel mortgages and promissory notes and having the cheque endorsed to the vendor and to me. I think you know what my point is.

Mr. Thorson: Perhaps what it adds up to is that in a situation where you have a direct tie-in to the transaction of purchase, and when it is not a cash transaction as described in the definition of a consumer purchase and if the facts support the proposition that it is a consumer bill or a consumer note as described in section 189(1) issued in respect of a consumer purchase then this provision applies to it.

Mr. Alexander: Well I am glad you agree with me, sir, in other words, what you are saying is that in the future, if the Bill does go through, the banks have to be very careful.

Mr. Thorson: That is right.

Mr. Alexander: Right.

Mr. Thorson: That is the point I was attempting to make, I regret rather unsuccessfully earlier when I indicated that it seemed to me to be a question of looking at the actual transaction to see the degree of connection.

Mr. Alexander: Then if we go a little further because of the ambiguity of this whole matter, is there some way that we can put banks on notice by having some reference in

[*Interpretation*]

partie intégrante de la transaction». Je dirais respectueusement que c'est une partie intégrante de la transaction et j'espère que le ministère s'en rend compte.

M. Thorson: Je crois, monsieur Alexander, qu'il y a des cas où les banques et les compagnies de finance prêtent de l'argent sans prendre directement de garantie bancaire. Elles avancent l'argent après avoir examiné votre demande et la raison pour laquelle vous empruntez l'argent, elles vous avancent l'argent sans condition. Alors, vous êtes libre de le prendre et de l'utilser comme vous l'avez indiqué ou vous pouvez l'utiliser d'une autre façon. La banque ne conserve aucun droit de contrôle, juridiquement parlant, sur l'utilisation que vous faites de cet argent.

M. Alexander: Par conséquent, si j'obtiens les $3,000 comptant, cette situation ne s'applique pas, ce n'est pas de cette situation que je veux parler. Je veux parler du cas où l'on est obligé de signer des documents et de prendre des hypothèques mobilières et de signer des billets à ordre et de faire endosser le chèque par le vendeur et par moi-même. Je crois que vous comprenez ce que je veux dire.

M. Thorson: Peut-être que la situation se résume à ceci: lorsque vous êtes engagé directement dans une transaction d'achat, il ne s'agit pas de la transaction comptant telle qu'elle est décrite dans la définition de l'achat de consommation et que si cette transaction indique qu'il y a en cause une lettre du consommateur telle qu'elle est définie au paragraphe (1) de l'article 189 qui a été émise relativement à un achat de consommation, cette disposition s'applique à cette transaction.

M. Alexander: Je suis content de voir que vous êtes d'accord avec moi, monsieur. Autrement dit, vous voulez dire que si, dans l'avenir, ce bill est adopté, les banques devront se montrer très prudentes.

M. Thorson: C'est exact.

M. Alexander: C'est exact.

M. Thorson: C'est ce que je voulais prouver. J'ai essayé, sans succès, de le prouver plutôt lorsque j'ai indiqué qu'il me semblait qu'il s'agissait là d'une question d'examiner la transaction en elle-même pour voir le rapport entre le prêt et l'utilisation de l'argent.

M. Alexander: Si nous approfondissons un peu plus cette question du fait de l'ambiguïté de toute la question, y a-t-il des moyens par lesquels nous pourrions prévenir les banques

[*Texte*]

this? In view of the fact that banks' bills of exchange come under federal jurisdiction why can we not insert in this Bill some reference to banks. It seems to me that they are in a very cute position to be outside of this Bill.

Mr. Thorson: What kind of reference do you think would be indicated, Mr. Alexander?

Mr. Alexander: I am just throwing the question out to you and I am just trying to give as much protection to the consumer who in a lot of instances goes to bank and is involved with consumer goods transactions. I do not want to see the banks in a position where they can escape the intent of this Bill.

• 1225

Mr. Thorson: Perhaps I can say in defence of the way the Bill is drafted that the words were selected with care, clearly cash purchases are not within the ambit of the legislation. Clearly a consumer bill or note must be a bill or note that has been issued in respect of a consumer purchase. This really becomes a question of fact to be examined in the circumstances of the transaction.

Mr. Alexander: I think you know my point, sir.

Mr. Thorson: I am not sure that I see the root truth of the kind of clarification that you are seeking.

Mr. Alexander: I think you have clarified it for me when you state that all banks from here on in if the bank manager asks anybody borrowing money what it is for and then starts taking chattel mortgages and promissory notes and issues a cheque payable to the vendor and to the individual buyer—all banks had better be very, very careful because they will get caught under this Bill.

Mr. Thorson: Right.

Mr. Alexander: All right.

Mr. Langlois: Right.

Mr. Alexander: Just another question and I think I am about through. Mr. Gilbert,

[*Interprétation*]

à ce sujet? Du fait que les lettres de change bancaires tombent sous la juridiction du gouvernement fédéral, pourquoi n'insérons-nous pas dans ce bill quelque avis à l'intention des banqes? Il me semble qu'elles ne peuvent échapper à l'application de ce projet de loi.

M. Thorson: Quel genre d'avis proposez-vous d'insérer dans ce bill, monsieur Alexander?

M. Alexander: Je vous pose simplement la question, car je m'efforce d'essayer de protéger au maximum les consommateurs qui, dans de nombreux cas, s'adressent aux banques et se trouvent impliqués dans des transactions concernant des achats de marchandise de consommation. Je ne voudrais pas que les banques puissent faire fi de l'objectif de ce bill.

M. Thorson: Peut-être, me permettez-vous de dire, à la défense du présent bill, que ce dernier a été rédigé très soigneusement au point de vue libellé. Il n'y a pas de doute que les achats comptants n'entrent pas dans le cadre de cette législation; il n'y a pas de doute qu'une lettre ou un billet du consommateur doivent être une note ou un billet qui ont été émis en rapport avec un achat de consommation. Cette circonstance est par conséquent une circonstance de fait qui doit être examinée à la lumière des circonstances de la transaction.

M. Alexander: Je pense que vous comprenez ce que je veux dire, monsieu

M. Thorson: Je ne suis pas bien certain de voir fondamentalement la vérité que vous voulez atteindre en obtenant ce genre d'éclaircissement.

M. Alexander: Je crois que les choses sont devenues claires pour moi lorsque vous avez déclaré que toutes les banques devront à partir de maintenant, lorsqu'un directeur de banque demandera à n'importe qui veut emprunter de l'argent la raison et lorsqu'il prendra des hypothèques mobilières et fera signer des billets à ordre et émettre un chèque payable au vendeur ainsi qu'à l'acheteur particulier, toutes les banques feront mieux de se montrer très prudentes, autrement elles seront passibles des sanctions du présent bill.

M. Thorson: C'est exact.

M. Alexander: Très bien.

M. Langlois: Bien.

M. Alexander: Encore une question et j'aurai fini. M. Gilbert a touché à ce sujet aussi,

[*Text*]

touched on this, too, if you have a marked bill or contract but at the same time there is still in existence the usual warranty disclaimers and cut-off clauses really this Bill cannot help us too much, or in other words, help the consumer until the provincial governments move in and present legislation which will deal with this cutoff and the disclaimer warranties.

Mr. Thorson: I take it you are not suggesting, Mr. Alexander, that the Bill is wholly ineffective until there is provincial legislation.

Mr. Alexander: No.

Mr. Thorson: It does what it purports to do but it may be that additional changes in the law, in fact this is the whole point of what you said earlier—additional changes in the law at the provincial level are necessary in order to provide the full range of protection to the consumer.

Mr. Alexander: In order to give this Bill any teeth. It has a bite now but it does not have all the teeth in order to give a good bite.

Mr. Thorson: Right.

Mr. Alexander: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: A supplementary Mr. Deakon?

Mr. Deakon: Mr. Chairman, with all due respect to the reply by Mr. Thorson to the queries that we were just putting to him regarding banks, I would like to ask him this, if I may. Does this definition of consumer purchase mean a purchase other than a cash purchase? The point is no matter what the bank does, how the bank signs the thing, the person buying is going to buy on a cash basis; therefore, it is not the bank, the bank is going to get away with it.

Mr. Thorson: Not necessarily. Mr. Deakon.

Mr. Deakon: Well, why not?

Mr. Thorson: It is a question of examining the transaction and determining whether taking the whole of the transaction, and all its component elements, it was in fact a cash purchase transaction. You may very well conclude that putting all the documents together and adding them up you come to the conclusion that it was not a cash transaction, that the granting of the credit was an integral part of the total arrangement.

[*Interpretation*]

je veux dire que lorsque vous avez une lettre ou un contrat avec une indication mais que restent applicables les stipulations de renonciation au garantie et d'annulation, dans ce cas, ce bill ne peut pas servir beaucoup aux consommateurs jusqu'à ce que soit établie une législation provinciale traitant de ces stipulations de renonciation.

M. Thorson: Je suppose que vous ne prétendez pas, monsieur Alexander, que ce bill est totalement inefficace et ne pourra être utile que si une législation provinciale intervient.

M. Alexander: Non.

M. Thorson: Ce bill réalise son objectif, mais il se peut que soient nécessaires des modifications en ce qui concerne la loi au niveau provincial pour que le consommateur soit assuré de toute la protection.

M. Alexander: Ce bill n'a pas toute son efficacité à l'heure actuelle.

M. Thorson: C'est exact.

M. Alexander: Merci, monsieur le président.

Le président: Voulez-vous poser une question complémentaire, monsieur Deakon?

M. Deakon: Monsieur le président, je demanderais à M. Thorson si la définition de l'achat de consommation indique qu'il s'agit d'un achat autre que comptant. La question de ce que fait la banque n'intervient pas puisque de toute façon l'emprunteur va payer comptant. Par conséquent, la banque n'en subira pas les conséquences.

M. Thorson: Pas nécessairement, monsieur Deakon.

M. Deakon: Pourquoi pas?

M. Thorson: Il s'agit d'examiner la transaction et de déterminer s'il s'agit dans son entier d'une transaction d'achat comptant. En additionnant toutes les opérations, vous pouvez très bien en arriver à la conclusion qu'il ne s'agissait pas d'une transaction comptant et que l'octroi du crédit faisait partie intégrale de l'ensemble de la transaction.

[*Texte*]

An hon. Member: Right.

Mr. Thorson: Do you follow me?

Mr. Deakon: Well, I think you will get into a lot of difficulties in that regard.

The Chairman: Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, just to Mr. Thorson, because of all of this discussion I thought I had this straight in my head. May I just repeat what I thought of and I would just like to ask Mr. Thorson if he would comment on it.

First of all, in the matter of jurisdiction the federal government has jurisdiction over bills of exchange. We do not have jurisdiction over contracts; that is provincial. All right, then a consumer note is a bill of exchange. Fine, then let us go into the bank. If I go into the bank to borrow the money and I take a chattel mortgage on my car, first of all, I have to own the car before I can give the chattel mortgage. So this is a separate transaction altogether from the bank. It has nothing to do with the consumer purchase as far as the bank and I are concerned at this stage. A slippery salesman may take me in there and they may let me sign a chattel mortgage in advance or in blank or in something and then I take that money they give me or the cheque and they may make it payable at my request to the motor car company but that has nothing to do with this statute. Is that right? It is a separate transaction all together.

• 1230

Mr. Thorson: That may be, Mr. Sullivan, that may very well be a separate transaction. I think I would be very unwise to try to express opinions on each kind of possible permutation of transaction. This would get me into trouble and I am not sure that my knowledge is in sufficient depth to add any worthwhile contribution here because there are so many variants in the circumstances in which this kind of transaction can be consummated. Certainly in the situation you have described where by a totally separate transaction, a chattel mortgage is taken back then, no, that is not covered.

Mr. Sullivan: Yes. And we can go no further, as I think you mentioned, before because of jurisdiction.

Mr. Thorson: Yes.

[*Interprétation*]

Une voix: C'est exact.

M. Thorson: Est-ce que vous me suivez?

M. Deakon: Je crois que vous entrerez dans bien des difficultés à ce sujet.

Le président: Monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Monsieur le président, j'aimerais répéter ce dont il s'agit afin que M. Thorson me dise si j'ai bien compris.

Tout d'abord en ce qui concerne la juridiction, c'est le gouvernement fédéral qui a la juridiction des lettres de change. Nous n'avons pas de juridiction sur les contrats, ceci est du domaine provincial. Un billet du consommateur est donc une lettre de change. Rendons-nous alors à la banque. Si je veux emprunter de l'argent et que je suis obligé de grever mon automobile d'une hypothèque mobilière, tout d'abord, il faut que je sois propriétaire de l'automobile. Il s'agit donc là d'une transaction tout à fait distincte de celle de la banque. Cette dernière transaction n'a rien à voir avec l'achat de consommation et avec la banque, c'est moi qui suis intéressé à ce stade de la transaction. Un vendeur astucieux peut alors me rouler ici et me faire signer une hypothèque mobilière d'avance ou en blanc ou quelque chose d'autre et alors je prends l'argent que l'on me donne ou le chèque que l'on peut me demander comme payable à ma demande à la compagnie d'automobiles et ceci n'a rien à voir avec le présent statut. Ai'je raison? Il s'agit là d'une transaction entièrement distincte.

M. Thorson: C'est très probable, monsieur Sullivan, qu'il s'agisse là d'une transaction distincte. Je ne puis exprimer d'avis pour chaque genre de transactions possibles. Les circonstances sont très variables. Il n'y a pas de doute que dans le cas que vous avez décrit où une hypothèque mobilière est reprise, ce cas n'entre pas dans la juridiction du bill.

M. Sullivan: Oui. Nous ne pouvons pas aller plus loin, car, comme vous l'avez mentionné, il se pose alors une question de juridiction.

M. Thorson: Oui.

[*Text*]

Mr. Sullivan: That is a provincial matter.

Mr. Thorson: Yes.

Mr. Sullivan: Thank you. I am not as confused as I thought I was.

The Chairman: Good. Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I wanted to return to a constitutional issue raised earlier by Mr. Chappell and I had hoped that he would be able to stay because I was going to ask him to contribute as well to this question. I would like to preface my question by saying I do not believe that the federal government should necessarily always act where it has varied jurisdiction, if, in doing so, there are certain other losses. For example, even if we were able to establish by circuitous reasoning a federal jurisdiction beyond what is here asserted. I do not say this necessarily means that we should legislate in it because it might discourage the provinces for instance, from legislating in a complementary way. We might lose more on the over-all basis than we gain, so I consider it a separate question whether we should act or not in accordance with our constitutional jurisdiction.

I do want to raise the question how far we might legally be able to go. In the proposed Section 190 (2), we provide that a bill or note that is not marked is void. It would seem to me that in roughly analogous fashion we could void a wide range of bills or notes which are not made according to conditions that we would consider acceptable if they, for example, were accompanied by a contract containing exclusionary clauses of the kind Mr. Chappell read. It would seem to me that we might well say that a note or bill in such case was void.

As I understood it, Mr. Chappell is going even further than that. He was not only asserting that, for which I think there is at least an arguable case, but he was concerned that if we went that far, someone might then try to sue entirely on the contract and not on the note, abandon the note, and that he wanted to assert our jurisdiction in such a way that we would actually get directly at the contract and not indirectly at it. Could I ask Mr. Thorson to comment on both of these possible extensions of jurisdiction? The Mac-

[*Interpretation*]

M. Sullivan: C'est une question provinciale.

M. Thorson: Oui.

M. Sullivan: Merci. Je comprends un peu mieux que je le croyais.

Le président: Très bien. Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Monsieur le président, je voudrais en revenir à la question constitutionnelle en cause dont avait parlé plus tôt M. Chappell et j'aurais espéré que M. Chappell soit en mesure de rester avec nous car je lui aurais demandé d'apporter sa contribution. Je dirais tout d'abord que le gouvernement fédéral ne doit pas nécessairement intervenir lorsque sa juridiction est variée et qu'il pourrait en résulter d'autres dommages. Supposons, que par un raisonnement indirect, que nous puissions établir une juridiction fédérale au-delà de la limite qui est indiquée ici. Ceci ne veut pas dire que nous devrions nécessairement légiférer dans ce cas, car il pourrait en résulter que l'on décourage les provinces, par exemple, de légiférer d'une façon complémentaire. Dans l'ensemble, les pertes pourraient être plus grandes que les gains et je considère la question d'agir ou de ne pas agir dans le cadre de notre juridiction constitutionnelle comme une question distincte.

Je ne veux soulever la question de savoir jusqu'où nous pouvons aller juridiquement parlant. Dans le paragraphe (2) de l'article 190 proposé, nous indiquons qu'une lettre ou un billet qui ne porte l'indication requise est nul. Il me semblerait, que d'une façon analogue, nous pourrions rendre nuls une très grande quantité de lettres ou de billets qui ne sont pas établis selon les conditions que nous considérerions comme acceptables si ces derniers, par exemple, étaient accompagnés d'un contrat contenant des stipulations d'exclusion du genre dont M. Chappell a parlé. Il me semble que nous pourrions très bien dire qu'une telle lettre ou un tel billet, dans ces cas, serait nul.

Si je comprends bien, M. Chappell va encore plus loin. Non seulement il déclarait que nous pourrions agir ainsi dans ce cas, ce qui tout au moins peut se défendre, mais que si nous procédions ainsi quelqu'un pourrait alors engager des poursuites entièrement fondées sur le contrat et non pas sur le billet, et que nous devrions établir notre juridiction de telle façon que nous puissions en faite agir directement sur le contrat et non pas indirectement sur ce dernier. Puis-je demander à M. Thorson de nous faire ses commentaires pour

[*Texte*]

Guigan one and the Chappell one, if I may put it that way.

Mr. Thorson: Well, this may be difficult for me to do without some attempt, perhaps to refine the precise question rather further, Mr. MacGuigan. Could I respond in this way? Could you suggest in specific terms, what it is that you have in mind we might consider doing in the exercise of federal jurisdiction over and above what is done here? Could you give me a specific example of the sort of thing you have in mind?

Mr. MacGuigan: I understand that these agreements often contain clauses of the kind Mr. Chappell was reading to us. He has taken his notes from us but I think we recall generally what those were.

Mr. Thorson: Yes.

Mr. MacGuigan: I was suggesting that in the case where there were such exclusionary clauses in a contract, we could provide that the bill or note was void.

Mr. Thorson: I think there may be a question of the wisdom of the law that comes into play here and the integrity of the whole of the law merchant may perhaps be in play in that kind of situation. I think we have to be very careful that we do not do something which creates doubts as to the rights of the various parties to a pure bill of exchange or promissory note within the meaning of the present Act. Something which creates a doubt that is wholly referable to outside circumstances. Now that, I think does create that kind of problem.

• 1235

Mr. MacGuigan: Yes. I was merely suggesting this as an arguable position but as I understand it, Mr. Chappell wanted to go one step beyond that even to say that we must do something that would affect the contract directly even if the party should decide not to sue on the note but on the contract. I think we would want to extend our legal tentacles in such a way that they would affect that directly. It was a fact that you defined earlier.

Mr. Thorson: Yes, it was, Mr. MacGuigan. It seems to me at that point, we very clearly face an area of provincial jurisdiction.

Mr. MacGuigan: This is a rather general area of the law, I think and Mr. Chappell authorized me to say that he feels that there

[*Interprétation*]

ces deux cas possibles d'extension de la juridiction? Le cas exposé par M. MacGuigan et celui exposé par M. Chappell, si je puis m'exprimer ainsi.

M. Thorson: Il me serait difficile de le faire sans détailler un peu plus la question, monsieur MacGuigan. Puis-je répondre de cette façon? Pouvez-vous me dire, en termes bien définis, ce que nous pourrions faire dans le cadre de la juridiction fédérale qui dépasserait ce qu'il fait ici? Pouvez-vous m'en donner un exemple particulier?

M. MacGuigan: Je crois comprendre que ces accords contiennent souvent des dispositions du genre dont M. Chappell nous donnait lecture.

M. Thorson: Oui.

M. MacGuigan: Je préconisais que dans le cas où le contrat contient ces clauses d'exclusion, nous pourrions indiquer que la lettre ou le billet sont nuls.

M. Thorson: Je crois qu'il peut s'agir là de savoir si la loi est vraiment sage dans ce cas et s'il ne faut remettre en question toutes les lois commerciales dans ce genre de situation. Je crois qu'il faut éviter de prendre des mesures qui susciteraient certains doutes quant au droit qui résulte, pour les parties, d'une lettre de change ou d'un billet à ordre dans le cadre de la précédente loi. Il ne faudrait pas créer un doute résultant de circonstances extérieures.

M. MacGuigan: Oui. Dans ce cas je préconisais simplement que l'on pouvait contester la situation; mais M. Chappell a voulu aller plus loin et préconiser que nous prenions des mesures qui viseraient le contrat directement même si la partie en cause décidait de ne pas intenter d'actions au sujet du billet, mais d'en intenter au sujet du contrat. Nous voudrions donc étendre nos pouvoirs juridiques de façon à pouvoir procéder ainsi. C'est un fait que vous avez indiqué plus tôt.

M. Thorson: Oui, monsieur MacGuigan. Il me semble qu'à ce stade de la question, nous nous trouvons réellement en face d'un domaine de juridiction provinciale.

M. MacGuigan: Je crois qu'il s'agit là d'un domaine juridique plutôt général et M. Chappell m'a permis de déclarer qu'à son avis nous

[*Text*]

should be at least one other witness called. I think this would be in my own disposition, to have someone like Professor Ziegell who is an acknowledged expert in the field to present to us what he considers to be the inadequacies. I have just commented on the constitutional aspects of this but there are many other aspects as well, which I think might as well warrant having witnesses.

The Chairman: Thank you Mr. MacGuigan. Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Yes, Mr. Chairman. As I understand the law, which I do not, if it is a mere assignment of debt the assignee of the debt takes it subject to all the equities vis-à-vis the original creditor and the debtor. Is that not so, if it is a mere assignment?

Mr. Thorson: What is the form of the assignment of the debt? There are many such forms. Are you speaking of a bill of exchange, or a promissory note?

Mr. Hogarth: No, I am just speaking of evidence of indebtedness. Say it does not come within the purview of the present Bills of Exchange Act. You always sue on a promissory note in the form of its being a promissory note or in the alternative evidence of indebtedness.

Mr. Thorson: Yes, well, my point, Mr. Hogarth, was that it makes perhaps quite a difference in law whether the assignment of debt is by way of an assignment of a negotiable instrument or by way of an assignment of a piece of paper which is simply an acknowledgement of debt and not a negotiable paper as such.

Mr. Hogarth: Well, I am dealing with a simple assignment of debt. For instance, an IOU that I just write on the back assigned to Mr. Thorson.

Mr. Thorson: A simple acknowledgement of debt?

Mr. Hogarth: Right.

Mr. Thorson: Yes.

Mr. Hogarth: Now, it seems to me you take that assignment of debt subject to any equities the original debtor has against me.

Mr. Thorson: No, I am not aware of that.

Mr. Hogarth: Is that not the prime difference between a promissory note and a mere assignment of debt? Is it not under the Bills

[*Interpretation*]

devrions convoquer au moins un autre témoin à ce propos. Je pense que je serai d'accord pour que nous fassions venir quelqu'un comme le professeur Ziegell qui est un expert dans ce domaine et qui pourrait nous indiquer ce qu'il considère comme n'étant pas approprié. J'ai parlé des aspects constitutionnels de cette question, mais il y a bien d'autres aspects qui nécessiteraient la présence d'autres témoins.

Le président: Merci, monsieur MacGuigan. Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Oui, monsieur le président. Tel que je comprends la loi, s'il s'agit d'une simple cession de créances—le cessionnaire de la dette la prend avec tous les droits qui y sont attachés à faire valoir contre le créancier à l'origine et le débiteur. En va-t-il ainsi, s'agit-il là d'une simple cession de créance?

M. Thorson: Sous quelle forme se présente une cession de créances? Parlez-vous d'une lettre de change ou d'un billet à ordre?

M. Hogarth: Non, je ne parle que du titre de créance. Ceci n'entre pas dans le cadre de la présente loi sur les lettres de change. Vous intentez toujours des poursuites sur la base d'un billet à ordre ou d'un titre de créance.

M. Thorson: Oui, mais je veux dire monsieur Hogarth, que, pour la loi, il y a toujours une différence lorsque la cession de créances se fait par la cession d'un effet de commerce ou par un bout de papier qui ne représente qu'une reconnaissance de dette et qui n'est pas négociable en tant que tel.

M. Hogarth: Bon, je ne traite que d'une simple cession de créance; par exemple, une reconnaissance de dette que j'ai endossée et fournie à M. Thorson.

M. Thorson: Une simple reconnaissance de dette?

M. Hogarth: C'est exact.

M. Thorson: Oui.

M. Hogarth: Il me semble maintenant que vous prenez cette cession avec tous les droits qui y sont attachés et que le créancier d'origine a contre moi.

M. Thorson: Non, je n'en sais rien.

M. Hogarth: N'ya-t-il pas là cette différence fondamentale qui existe entre un billet à ordre et une simple cession de créance? Est-ce

[*Texte*]

of Exchange Act that the federal government has given special rights to people who take certain negotiable instruments under certain conditions, that is, the holder in due course gets the right of action by virtue of the statute.

Mr. Thorson: That is right. It is a negotiable paper as such whereas the piece of paper that merely acknowledges debt is not negotiable in any way and my rights of recourse are not against some third party, they are against you in the case that you have described.

Mr. Hogarth: Well, are they not negotiable in a sense by assignment?

Mr. Thorson: They could not be more negotiable than a simple right of recourse to the person who gave the assignment which is quite different from a bills of exchange situation.

Mr. Hogarth: I am concerned with establishing in law, without considering the Bills of Exchange Act, the right of a set-off of the debtor to the assignee of a debt. Now, it appears to me that his rights of set-off, counter, claim et cetera are the same as he was vis-à-vis his original creditor. That is to say if I owe you money and you merely assign that debt to the Chairman and the Chairman brings an action on the assignment I can raise the equities that I had against you, but if it is a promissory note that I have given you and you negotiate it to the Chairman who is a *bona fide* holder in due course, he can sue me and I cannot raise the set-off. Is that not the law?

Mr. Thorson: Yes.

Mr. Hogarth: That is the law now, all right. Let us assume that to be the law in the absence of any witnesses who might tell us the contrary. If that is the law, why do we not just say in dealing with certain bills of exchange and certain promissory notes, that for the purposes of the Bills of Exchange Act these shall not be deemed to be negotiable instruments but shall be mere assignments of debt owing?

An hon. Member: The banks would scream.

Mr. Hogarth: Just a minute now, the banks are going to scream anyhow with what we are doing here.

[*Interprétation*]

que ce n'est pas en vertu de la Loi sur les lettres de change que le gouvernement fédéral accorde des droits spéciaux aux personnes qui acceptent certains effets de commerce dans certaines conditions, c'est-à-dire qui autorisent le détenteur à intenter une action, en temps et lieu en se basant sur ce statut?

M. Thorson: C'est exact. Il s'agit d'un papier négociable par lui-même, alors que le bout de papier qui ne sert que de simple reconnaissance de dette n'est pas négociable d'aucune façon et mon droit de recours n'existe pas à l'encontre d'un tiers, mais il existe contre vous-même dans le cas que vous avez indiqué.

M. Hogarth: N'y a-t-il pas possibilité de le négocier en un sens à la suite d'une cession?

M. Thorson: Il n'y a pas plus de possibilité de le négocier un simple droit de recours contre la personne qui a fait cette cession de créance ce qui constitue un cas bien différent de celui de lettre de change.

M. Hogarth: Ce qui m'intéresse, c'est d'intégrer dans la loi, sans tenir compte de la Loi sur les lettres de change, les droits de compensation pour le débiteur à l'encontre du cessionnaire de la créance. Il me semble que ce droit de demande reconventionnel et de compensation est le même que celui qu'il possédait à l'encontre du créancier d'origine. Si je vous dois de l'argent et que je cède simplement cette dette au président et que ce dernier intente une action au sujet de cette cession, je peux faire valoir les droits que j'ai à l'encontre de vous mais si je vous ai donné un billet à ordre et que vous le négociez entre les mains du président qui est un détenteur de bonne foi à ce propos, il peut me poursuivre et je ne puis faire valoir le droit de compensation. N'est-ce pas là le point de vue de la loi?

M. Thorson: Oui.

M. Hogarth: Bon. Disons, en l'absence de tous témoins qui pourraient affirmer le contraire, que telle est la loi actuellement. Pourquoi ne pas dire, que dans le cas de certaines lettres de change et de certains billets à ordre, qu'aux fins de la Loi sur les lettres de change, il ne s'agira pas là d'effets de commerce mais de simples cessions de reconnaissance de dettes?

Une voix: Les banques pousseraient des hauts cris.

M. Hogarth: Les banques rouspéteront de toute façon avec ce que nous sommes en train de faire.

[*Text*]

Mr. Thorson: Not necessarily.

The Chairman: Order, please.

Mr. Hogarth: Why do we not just remove these rights entirely for certain kinds of indebtedness?

• 1240

Mr. Thorson: Mr. Hogarth, the purpose of this legislation is to protect the purchaser of the goods in the consumer transaction. There may be a multiplicity of parties by way of endorsement on the paper so that the ultimate holder in due course has his recourse. It may be that a finance company is on the note as an endorsee.

Mr. Hogarth: Yes, but you see what I want to do is to secure . . .

Mr. Thorson: In which case, the final holder's rights are completely protected because he has recourse ultimately to the finance company.

Mr. Hogarth: Oh, but you will find that in a very short time, the forms will change. What I am saying is that I want to preserve throughout the right of the original creditor in the original debtor to the set-offs, to the defences.

Mr. Thorson: That is what this bill does.

Mr. Hogarth: It appears to me that if we keep him in this position, whatever happens to the piece of paper he signs, the equities go with it.

Mr. Thorson: That, Mr. Hogarth, is exactly the consequence of the bill, I think.

Mr. Hogarth: Why do we permit them to be called Bills of Exchange in any way, shape or form? Why not just exclude these from the operation of the Act altogether?

Mr. Thorson: These pieces of paper may still be in trade, they may still be negotiated. If, for example, I have the name of a finance company or of somebody with a very sound financial position earlier on the paper, I am going to take that paper without any reservation at all. I am quite happy with it because I know that I can have ultimate recourse to the finance company which is certainly going to be good for the full amount of the loan. The whole function of the legislation is to protect the purchaser of the consumer goods.

Mr. Hogarth: I do not know that we are doing that adequately when I consider all the possibilities that can develop here.

[*Interpretation*]

M. Thorson: Pas nécessairement.

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît.

M. Hogarth: Pourquoi ne pas faire simplement disparaître ces droits dans le cas de certaines créances?

M. Thorson: Monsieur Hogarth, l'objectif de la présente législation est de protéger l'acheteur de marchandises dans une transaction faite par le consommateur. Il peut y avoir beaucoup d'endossemen s faits par des parties, ce qui permet au dernier détenteur d'avoir son droit de recours; une compagnie de finance peut jouer le rôle d'endosseur.

M. Hogarth: Oui, mais ce que je veux faire c'est d'assurer...

M. Thorson: Auquel cas, les droits du dernier détenteur sont entièrement protégés puisqu'il a recours en dernier lieu contre la compagnie de finance.

M. Hogarth: Mais vous allez vous apercevoir bientôt qu'il y aura un changement de formule, et ce que je voudrais c'est préserver, sur toute la ligne, le droit du créancier à l'origine en descendant jusqu'à celui du débiteur à l'origine, le droit d'avoir ses protections.

M. Thorson: C'est ce que fait le présent bill.

M. Hogarth: Il me semble que si nous le maintenons dans cette position, quoi qu'il arrive à ce bout de papier qui est signé, les droits y resteront attachés.

M. Thorson: Monsieur Hogarth, c'est exactement ce que fait le bill, je crois.

M. Hogarth: Pourquoi appelons-nous cela des lettres de change de quelque façon? Pourquoi ne pas les exclure entièrement de l'application de la loi?

M. Thorson: Ces papiers peuvent toujours être négociés dans le commerce. Il n'y a pas de doute que si sur ce bout de papier, il y a le nom d'une compagnie de finance ou de quelqu'un se trouvant dans une situation financière solide, je vais prendre le papier sans aucune réserve. Après tout, l'objectif de cette législation est de protéger l'acheteur de biens de consommation.

M. Hogarth: Je ne suis pas certain que nous le fassions bien quand j'examine tous les cas qui peuvent se produire.

[*Texte*]

Mr. Thorson: I think you do not want to destroy the commercial value of the paper.

Mr. Hogarth: We have as you say.

Mr. Thorson: No, not necessarily, Mr. Hogarth. Not in a situation where you have got the name of a perfectly solid party on the paper. If, for example, the name of the store on the piece of paper is a large merchandiser— Eaton's, Simpsons, or whatever—there is not going to be much hesitancy about the negotiability of that paper to a later party to the note.

Mr. Hogarth: I just wanted to raise another point. I am concerned with a definition in proposed Section 189, subsection (2) "consumer note defined". We are dealing more with consumer notes than anything else. It states:

> 189.(2) A consumer note is a promissory note
> (a) issued in respect of a consumer purchase,. .

On a situation where it is: "Sign the note at the bottom of the agreement", that note, as you have previously informed me, has the holder printed right in it. That holder does not know who is signing notes. He has given notes to the motor vehicle company and they can be signed by any of their purchasers. The holder has no knowledge of what car is being purchased, who is purchasing it.

Mr. Thorson: May I ask who is the holder in your example?

Mr. Hogarth: Take the Friendly Finance Corporation who is doing business with Jones Motors. I have nothing against any of these people. The Friendly Finance Corporation has a deal with Jones Motors to take all their papers. The man signs the note. The Friendly Finance Corporation does not know him. Presumably, it has gone through for the general manager's perusal so they will not get stung on the recourse provisions. But the Friendly Finance Corporation, being the holder of the note, does not know the man at all and yet it comes within "issued in respect of a consumer purchase."

Mr. Thorson: Yes.

Mr. Hogarth: What is the difference between that and the fact that the credit manager of the motor vehicle company goes to the bank with the purchaser and the purchaser signs the note in favour of the bank. The bank manager knows for what the

[*Interprétation*]

M. Thorson: Je ne pense pas que vous vouliez détruire la valeur commerciale de ce papier.

M. Hogarth: Nous avons comme vous le dites.

M. Thorson: Non, pas nécessairement; monsieur Hogarth, pas dans un cas où est inscrit sur le papier le nom d'une personne en bonne situation financière. Par exemple si vous avez le nom de Eaton ou de Simpson, il n'y a pas de doute que ce papier sera négociable par la suite.

M. Hogarth: Je voulais soulever un autre point. Ce qui m'inquiète, c'est que le paragraphe (2) de l'article 189 proposé donne une définition du «billet des consommateurs». Or, c'est le billet de consommateur que nous traitons le plus souvent, cette définition indique:

> 189. (2) Un billet du consommateur est un billet à ordre *a*) émis relativement à un achat de consommation.

Dans le cas ou il est indiqué sur le billet «signez le billet à la fin de l'accord» comme vous me l'avez dit précédemment, ce billet contient imprimé le nom du détenteur. Ce détenteur ne sait pas qui signe les billets. Il a donné des billets à la compagnie vendant des automobiles et ces billets peuvent être signés par n'importe quel acheteur de cette dernière. Le détenteur ne sait pas que les automobiles ont été achetées ni qui les a achetées.

M. Thorson: Puis-je vous demander qui est le détenteur dans votre exemple.

M. Hogarth: Prenez l'exemple par exemple de la *Friendly Finance Corporation* qui traite avec *Jones Motors*. La *Friendly Finance Corporation* doit traiter avec *Jones Motors* et prendre à sa charge tous leurs documents. La personne signe le billet. La *Friendly Finance Corporation* ne le connaît pas et probablement que l'affaire est examinée par le directeur général pour voir s'il n'y aurait pas d'ennui du côté de la stipulation de recours, mais la *Friendly Finance Corporation* étant la détentrice du billet ne connaît pas du tout la personne en cause et pourtant ce billet a été «émis relativement à un achat de consommation».

M. Thorson: Oui.

M. Hogarth: Quelle est la différence entre cette situation et celle où le directeur du crédit se rend à la banque avec l'acheteur et où l'acheteur signe un billet en faveur de la banque? Le directeur de la banque sait à quel usage est destiné cet argent. En fait, il donne

[*Text*]

money is being used. Indeed, he gives the money right out to the motor vehicle company. Is that not also a note "issued in respect of a consumer purchase"?

Mr. Thorson: Where the money does not go to the purchaser directly but is tied directly back into the transaction of purchase, the facts may very well support the situation. The finding there could be that that is a note "issued in respect of a consumer purchase".

Mr. Hogarth: Then it gets to be a question of: "Did the bank manager know where the proceeds were going?"

• 1245

Mr. Thorson: It is not a question of knowledge, Mr. Hogarth. It is a question of looking at the transaction and seeing how the proceeds of the loan were directed. Is there a direct tie-in to the totality of the transaction. It is not just a question of imputing knowledge to the bank manager.

Mr. Hogarth: The bank manager puts the money into my account and on the same day the cheque comes out of my account made to the car company. That completes the transaction.

Mr. Thorson: Yes.

Mr. Hogarth: It seems to me that that is a transaction and a note "issued in respect of a consumer purchase".

Mr. Thorson: No, at that point I think I would draw a difference. In effect, the bank manager has credited your account and you can draw on that account for any purpose that you like.

Mr. Hogarth: I see.

Mr. Thorson: That is the other example that I indicated.

Mr. Hogarth: We have complete control over the banks theoretically.

Mr. Thorson: Yes.

Mr. Hogarth: Why do we not concurrently amend the Bank Act to prevent this situation. If we are protecting the purchaser why do we not concurrently amend the Bank Act so they shall be responsible to determine whether these notes are in respect of consumer purchases? In addition, why do we not provide the same protection under chattel mortgage?

Mr. Thorson: Mr. Hogarth, in part this is obviously a question for Mr. Langlois, but I

[*Interpretation*]

l'argent directement à la compagnie d'automobiles. Ne s'agit-il pas là d'un billet: «émis relativement à un achat de consommation.»?

M. Thorson: Dans le cas, l'argent ne vas pas directement à l'acheteur mais est réemployé directement dans la transaction d'achat, les faits indiquent clairement la situation. La conclusion est, dans ce cas, que le billet était «émis relativement à un achat de consommation».

M. Hogarth: Puis la question qui se pose est celle-ci. «Est-ce que le directeur de la banque savait à quoi l'argent était destiné?»

M. Thorson: Ce n'est pas une question de savoir, monsieur Hogarth, mais bien d'examiner la transaction et de voir comment ont été utilisés les fonds prêtés. Il y a là un lien direct avec l'ensemble de la transaction.

M. Hogarth: Le directeur de la banque verse l'argent dans mon compte et le même jour un chèque sort de mon compte établi au nom de la compagnie de vente d'automobile. Ceci complète la transaction.

M. Thorson: Oui.

M. Hogarth: Il me semble qu'il s'agit là d'une transaction et d'un billet «émis relativement à un achat de consommation».

M. Thorson: Non, il me semble qu'à ce stade je ferais une distinction. En fait, le directeur de la banque a crédité votre compte et vous pouvez tirer ce montant et l'utiliser aux fins que vous voulez.

M. Hogarth: Je vois.

M. Thorson: C'est là l'autre exemple que j'ai indiqué.

M. Hogarth: Théoriquement, nous contrôlons entièrement les banques.

M. Thorson: Oui.

M. Hogarth: Pourquoi ne pas changer aussi la Loi sur les banques pour éviter cette situation? Pourquoi ne pas protéger ainsi l'acheteur en indiquant que les banques sont responsables de voir à ce que ces billets concernent des achats de consommation? Pourquoi en outre, ne pas accorder la même protection dans le cas des hypothèques mobilières?

M. Thorson: Monsieur Hogarth, il s'agit là, en partie d'une question à laquelle M. Lan-

[*Texte*]

would make one point. If we were to direct legislation specifically to the banks, which of course, admittedly are under federal jurisdiction, it seems to me that in the very nature of things we would be doing something that was discriminatory and might have consequences that none of us would desire in the sense that this would not solve the problem of the personal loan company.

Mr. Hogarth: I want to solve that.

Mr. Thorson: Instead of going to the bank you would simply transfer your business to the personal loan company which may, or may not be, under federal jurisdiction.

Mr. Hogarth: I want the personal loan problem solved on the first hypothesis I raised, by not giving them the benefit of calling these particular documents promissory notes or Bills of Exchange at all. They should be mere assignments of indebtedness.

Mr. Thorson: Then you fundamentally alter the very nature of the paper that is in trade.

Mr. Hogarth: The effect is that we protect the consumer which we are supposed to be doing.

The Chairman: Mr. Peters.

Mr. Peters: Mr. Chairman, when I introduced this legislation in 1963, the purpose was very limited and I think maybe you have accomplished that in this bill. Listening to the lawyers here, I think you should accomplish a hell of a lot more than that. You should be doing a great deal more. My purpose at that time was to stop the transfer of promissory notes from fraudulent sales. I had a case the other day where a man borrowed $3,000 to buy lumber from a lumber company. He now has to pay the $3,000. The lumber company went bankrupt and never delivered the lumber.

This bill has eliminated that kind of transaction. You have admitted that there will be no more promissory notes of this nature. There just will not be anymore. Nobody is going to give a promissory note when they have to provide conditional guarantees, so you have eliminated that. Nobody would buy it knowing they had to guarantee the car or make the delivery of this lumber, so you have eliminated that. But you have not really done anything else.

If you are working for the Department of Consumer and Corporate Affairs, then you

[*Interprétation*]

glois peut répondre, mais si nous voulions, par la législation, viser particulièrement les banques, qui naturellement relèvent de la juridiction fédérale, il me semble que dans son essence même, nous ferions quelque chose de discriminatoire et que ceci aurait des conséquences que nul d'entre nous ne désirerait en ce sens que ceci ne résoudrait pas le problème de la compagnie de prêts personnels.

M. Hogarth: J'aimerais trouver une solution à ce problème.

M. Thorson: Vous êtes mieux de vous adresser à cette banque, vous ne feriez que transférer votre affaire d'une compagnie de prêts personnels qui se trouverait, ou ne se trouverait, pas sous la juridiction fédérale.

M. Hogarth: J'aurais aimé résoudre le problème de prêts personnels, dans le cadre de la première hypothèse que j'ai soulevée en ne leur fournissant pas la possibilité d'appeler ces documents particuliers des billets à ordre ou des lettres de change. Il devrait n'y avoir là que de simples cessions de créances.

M. Thorson: Alors vous changez fondamentalement la nature du papier qui se trouve dans le commerce.

M. Hogarth: Nous protégerions le consommateur, ce que nous sommes sensés faire.

Le président: Monsieur Peters.

M. Peters: Monsieur le président, en 1963, j'ai présenté cette législation, son objectif était très limité et peut-être que vous l'avez atteint dans le présent bill, mais lorsqu'on écoute les avocats qui se sont présentés ici, je crois que nous devrions accomplir beaucoup plus. Mon objectif, à l'époque était d'empêcher le transfert de billets à ordre résultant de ventes frauduleuses. L'autre jour, j'ai eu une cause d'une personne qui avait emprunté $3,000 pour acheter du bois de construction d'une compagnie. Il lui faut maintenant payer ces $3,000. La compagnie vendant le bois a fait faillite et n'a jamais livré ce bois.

Le présent bill a éliminé ce genre de transaction et vous avez indiqué qu'il n'y aurait plus de billet à ordre établi de cette sorte. Personne ne fournira de billet à ordre lorsqu'ils devront fournir des garanties conditionnelles, par conséquent ce cas est éliminé. Personne n'achètera quelque chose en sachant cela.

Si vous travaillez pour le ministère de la Consommation et des Corporations, il vous

[*Text*]

must give some consideration to the proposition that Mr. Chappel and other members made. You really have not done anything in this whole field because most of the transactions are now being done outside of a straight promissory note on consumer goods. The cases that have come to my attention have always been where the finance company was down the hall and the company that sold the knitting machine or the aluminum siding or the doors or whatever the hell it was went bankrupt. The finance company also folded up a couple of weeks later and somebody was paying for goods they did not receive. You probably can solve that.

All you have really done is destroy the purpose of promissory notes. Nobody is going to buy a promissory note with this notation on the front of it, because how can the Canadian Imperial Bank of Commerce guarantee my car. It is just not possible. The proposition of supplying the money for the warranty on that sale could be much more than the promissory note. They are not going to give this, so you have eliminated this.

You really have not done anything from the consumer's point of view. You have not done anything to protect the consumer in any other sense. You have straightened out the problem. Surely the Committee can go much further than that. That is a pretty elementary change. One that I, without even being a lawyer, was able to design. In my humble opinion, you are really not doing a hell of a lot in this piece of legislation. I really think the department should have a look at it.

The Chairman: Mr. Langlois.

• 1250

Mr. Langlois: Mr. Peters, first I would like to thank you for having introduced a similar bill. Perhaps it is not similar but...

Mr. Peters: It is similar.

Mr. Langlois: Well, I congratulate you for that. The purpose of the bill today is to do just what you wanted to have done in 1963, perhaps a little more. But if you want to go into arguments about federal-provincial involvement and so on, I do not think this Committee could solve it even if we sat all year round. As you know, a federal-provincial committee is going on in connection with the constitution and of course those subjects surely will be coming up, if they have not already been discussed. It is from there that we could obtain really something to further that end.

[*Interpretation*]

faudra tenir compte de la proposition de M. Chappell et de certains autres députés. Vous n'avez pas fait grand chose dans ce domaine, parce que la plupart des transactions qui ont lieu aujourd'hui se font indépendamment de billet à ordre concernant des marchandises de consommation. Les cas que j'ai vus se rapportaient toujours au point de vue de la compagnie de finance, voisine d'une compagnie qui vendait des machines à tricoter qui a fait faillite. La compagnie de finance a aussi fait faillite quelques semaines après et naturellement on payait pour les marchandises qu'on n'avait pas reçues. Probablement que vous êtes capables de résoudre ce problème.

Tout ce que vous avez fait, c'est de supprimer la raison d'être des billets à ordre. Personne n'achètera un billet à ordre s'il est inscrit dessus cette indication, car comment voulez-vous que la banque Impériale de Commerce garantisse mon automobile. Par conséquent, personne ne fera cela, vous l'avez donc éliminé.

Du point de vue du consommateur, vous n'avez rien fait; vous ne l'avez pas protégé. Il n'y a pas de doute que le Comité peut faire bien davantage. Il s'agit là d'une modification élémentaire. Moi-même, n'étant pas juris e, j'aurais pu en faire autant. A mon humble opinion, vous n'accomplissez guère en établissant ce genre de législation. Je crois qu'en fait le ministère devrait l'examiner.

Le président: Monsieur Langlois.

M. Langlois: Monsieur Peters, tout d'abord, je voudrais vous remercier d'avoir présenté un bill analogue à celui que nous avons sous les yeux. Il n'est peut-être pas analogue mais...

M. Peters: Il est semblable.

M. Langlois: Je vous félicite. L'objectif du présent bill est de faire justement aujourd'hui ce que vous vouliez que l'on fasse en 1963, même un peu plus. Mais si vous voulez discuter des implications fédérales-provinciales et ainsi de suite, je crois que le Comité ne pourrait résoudre ces questions même s'il siégeait toute l'année. Comme vous le savez, il y a un comité fédéral-provincial qui siège et qui s'occupe de la constitution et, naturellement, ces sujets seront très certainement soulevés, si cela n'a pas déjà été fait. C'est de là que nous pourrions obtenir quelque chose qui nous avancerait.

[*Texte*]

I would like to add that the finance companies, as well as the banks, are controlled by the Government of Canada. I am referring to deposit insurance and so on. There is an element of security there for the people.

Mr. Peters: Yes, but there is nothing in this amendment affecting the Bills of Exchange Act—absolutely nothing that will go any further than that limited protection on a promissory note, and direct sales.

Mr. Langlois: I thought the main object of the legislation was to do just this.

Mr. Peters: Mr. Chairman, I knew when I drafted this that the only thing it would do was to change the format of these promissory notes. Let us take the example of a fellow selling knitting machines from his office in a backstreet in Toronto and next to him is the finance company which is set up only for the purpose of issuing this money. Now it had to sell its money right away because the whole transaction would be over in six months and both of them would be out of business—they would just fold up. To get any money out of it they had to be able to sell it. Obviously this was going to chase it into a new field, and the new field is the legitimate finance company that buys at arm's length, or the bank that is dealing at arm's length. Surely now that the Committee has taken a look at it, they cannot be satisfied with this as an end and are going to have to give some protection to the consumer, who obviously is going to be dealing in a different way than this bill is contemplating eliminating. I was well aware that the sale was going to be made in another way, that this shyster operation would be ended this way. But now most of our consumer credit is being advanced in a different way than just a straight promissory note. We obviously know by passing this that we have changed the system. Surely we are not going to change the system without providing an additional protection. This is obviously going to create exactly the same situation in a new form, and we have not done anything about that. In other words we have eliminated one problem but we have immediately created a totally new one and we are not providing any protection for that new one.

The Chairman: Gentlemen, I think we have arrived at a position, as has been indicated by a couple of members, where we should call a witness.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, may I ask a brief question? Does this not only apply to

[*Interprétation*]

J'aimerais ajouter que les compagnies de finance, de même que les banques, sont contrôlées par le gouvernement du Canada. Je veux parler des assurances-dépôts, etc. Il y a là un élément de sécurité pour le peuple.

M. Peters: Oui, mais il n'y a rien dans cet amendement qui touche à la Loi sur les lettres de change. Rien qui va plus loin que cette protection limitée accordée au sujet d'un billet à ordre et des ventes directes.

M. Langlois: Je croyais que l'objectif principal de cette législation était justement cela.

M. Peters: Monsieur le président, je savais lorsque j'ai rédigé ceci que la seule chose qui en résulterait serait un changement de format de ces billets à ordre. Prenons l'exemple de celui qui vend des machines à tricoter dans une ruelle de Toronto et de la compagnie de finance qui se trouve près de lui et qui n'existe que pour fournir l'argent. Il faut que toute cette transaction soit faite dans l'espace de six mois car après cela, tous les deux auront disparu. Il fallait que, pour obtenir l'argent, l'objet soit vendu. Il n'y a pas de doute que ceci a eu pour effet de pousser toute l'affaire dans un nouveau domaine qui est celui de la compagnie légitime de finance qui achète d'une façon vraiment indépendante ou de la banque qui fournit l'argent sans qu'il y ait un lien de dépendance. Il n'y a pas de doute que maintenant que le Comité a examiné cette affaire, il ne peut se satisfaire de cette situation et voudra protéger le consommateur qui voudra certainement faire affaire d'une façon différente que celle que le présent bill veut supprimer. Je savais fort bien que la vente se ferait d'une différente façon que cette opération d'hommes d'affaires véreux se terminerait de cette façon. Mais, à l'heure actuelle, la plupart de notre crédit à la consommation se fait autrement qu'en passant par la voie des billets à ordre directement. Nous savons naturellement qu'en adoptant ceci nous avons changé le système. Nous n'allons sûrement pas changer le système sans fournir une protection complémentaire. Ceci, de toute évidence, créera exactement la même situation sous une nouvelle forme et nous n'avons rien fait à ce sujet. En d'autres termes, nous avons éliminé un problème, mais nous avons immédiatement créé un problème entièrement nouveau et nous ne fournissons aucune protection à ce propos.

Le président: Messieurs, je crois que nous en sommes arrivés à une étape où, comme l'ont indiqué un certain nombre de députés, il nous faudra faire appel à un témoin.

M. Hogarth: Monsieur le président, me permettez-vous de poser une brève question?

[*Text*]

individual persons? It does not apply to corporations.

Mr. Thorson: That is correct.

Mr. Hogarth: So any corporation purchase is excluded from the...

Mr. Thorson: Yes, that is so. It is designed to protect the vulnerable...

An hon. Member: The small guy.

Mr. Thorson: ...individual purchaser.

An hon. Member: The gullible purchaser.

The Chairman: I would like to get an expression of opinign whether it is necessary to call Professor Ziegel. If it is not, I think we could vote on the clauses of this bill.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, I think we have heard enough. I certainly would be against calling any witnesses.

• 1255

The Chairman: Excuse me, but Professor Ziegel is out of the country.

Mr. McCleave: If I may speak to this point, I think we should have other witnesses. We have had a good morning but there have been some questions raised and I would like to see it from the point of view of perhaps the Canadian Association of Consumers, a professor or some such person. May I suggest that we work it out with the steering committee. Before I make that suggestion can I ask you—we do have the penitentiaries trip the first week in June—if we are faced with any other matters between now and then?

The Chairman: Yes, we are, and this is the problem. First of all, we are faced with the Federal Court Act and next Tuesday morning at 9.30 we will have the Congress of Labour. Then we hope to have Mr. Turner before the committee for our clause by clause study which may take some time. Then we go away for the first week in June. We come back and, depending of course whether we have completed the Federal Court Act, are faced with an Investments Act, which is a large complicated one. So we certainly have a lot of legislation before us. I also understand we will have bail reform. This is the program as I now see it.

[*Interpretation*]

Est-ce que ceci ne s'applique qu'aux personnes en particulier? Ceci ne s'applique pas aux corporations?

M. Thorson: C'est exact.

M. Hogarth: Donc, tout achat fait par une corporation est exclu...

M. Thorson: Oui, il en va ainsi. Ceci est conçu pour protéger la personne vulnérable...

Une voix: L'homme du peuple.

M. Thorson: ...l'acheteur individuel.

Une voix: L'acheteur naïf.

Le président: J'aimerais avoir l'opinion du Comité pour savoir s'il est nécessaire de faire venir le professeur Ziegel. Si ce n'est pas nécessaire, je crois que nous pourrons voter les articles du présent bill.

M. Sullivan: Monsieur le président, je crois que nous en avons entendu assez à ce sujet. Je ne serais certainement pas en faveur d'appeler d'autres témoins.

Le président: Excusez-moi, mais le professeur Ziegel est à l'étranger.

M. McCleave: Il me semble que nous devrions entendre d'autres témoins. La matinée a été bonne, mais au sujet de certaines questions soulevées, je crois qu'il aurait été bon de connaître l'opinion, peut-être, de l'Association canadienne des consommateurs, d'un professeur ou de quelques personnes compétentes. Me permettez-vous de suggérer que nous pourrions décider de ceci au Comité de direction? Mais avant que je ne présente cette proposition, puis-je vous demander—nous avons à faire le tour des pénitenciers au cours de la première semaine de juin—si nous avons d'autres questions à régler avant?

Le président: Oui, nous en avons et c'est là qu'est tout le problème. Tout d'abord, nous avons à étudier la Loi sur la Cour fédérale et, mardi matin prochain à 9h 30, nous avons le Congrès du Travail. Nous espérons avoir M. Turner au Comité pour notre étude article par article, ce qui prendra un certain temps. Nous partons pendant la première semaine de juin, nous revenons et selon que nous aurons terminé ou non avec la Loi sur la Cour fédérale nous aurons à étudier la Loi sur les investissements qui est importante et compliquée. Nous avons donc beaucoup de législation à étudier. Je crois comprendre aussi que nous avons à étudier la réforme du cautionnement. Tel est le programme tel que je le vois.

[*Texte*]

So the problem always is this, and it is difficult: you cannot pass your bill clause by clause until you get witnesses, and sometimes you call witnesses and they say they would like to come but they cannot be here until, say, mid-June. This is most difficult. We also have the Tax Review Board Bill, according to Mr. Langlois.

Mr. McCleave: May I suggest then, Mr. Chairman, that since it is coming up to one o'clock, since Mr. Gilbert had raised the point originally about the calling of the other witness, that it be left in the hands of the steering committee. In this Committee at least we realize very well the workload we are up against, and I think we do accommodate each other rather well. I think there are pretty good reasons to let whatever impact we have made this morning have its effect upon the public, and get at it and finish it up in one other session.

The Chairman: Is there any other expression of opinion on this matter? It is a question of working out a timetable. I certainly do not want to rush the bill through the Committee. I do not know of any other particular witness that Committee members have in mind. If Professor Ziegel is not available then of course we are left with trying to decide whether we should have any witnesses.

I should state that I did get a call from Mr. McKenzie in regard to this bill. He said that he had certain observations to make and I believe he contacted departmental officials.

My feeling is that perhaps at this time we could get an expression—I know it is one o'clock—from the other Committee members and perhaps decide whether we should have further witnesses. If we do not have further witnesses I frankly feel that we might be in a position to vote on the clauses of the bill.

• 1300

Mr. Gilbert: Did Mr. McKenzie indicate that he would like to appear?

The Chairman: No, he did not. He just wanted to discuss it with the officials.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I think it should be left with the steering committee, as Mr. McCleave just pointed out, and I am sure we can get other witnesses if Professor Ziegel is out of the country at the moment.

The Chairman: Perhaps before we do that we might get an expression in this Committee whether other witnesses are necessary, because even if we do sit as a subcommittee

[*Interprétation*]

Donc, le problème reste celui-ci: vous ne pouvez adopter d'autres bills article par article avant d'avoir obtenu le témoin et, quelquefois, ce dernier vous dit qu'il ne peut pas venir avant, disons, la mi-juin. Selon M. Langlois, nous avons aussi à étudier un bill sur la Commission de la révision fiscale.

M. McCleave: Monsieur le président, puisqu'il sera bientôt 1 h et que M. Gilbert a été le premier à soulever cette question de faire venir un autre témoin, que l'on laisse la question à trancher au Comité de direction. Nous nous rendons compte de quelle tâche nous avons à accomplir et je crois que nous devons laisser le temps au public d'absorber ce qui résulte de ce que nous avons fait ce matin et que nous terminerons lors d'une autre séance.

Le président: Y a-t-il d'autres avis à ce sujet? C'est une question d'établir un horaire. Je ne veux certainement pas faire passer à toute vitesse ce bill par le Comité. Je ne sais pas si des membres du Comité ont en vue un autre témoin particulier. Si le professeur Ziegel n'est pas disponible, il nous faut alors décider si nous devrions avoir d'autres témoins.

M. McKenzie m'a fait savoir qu'il avait certaines observations à faire au sujet du bill et je crois qu'il s'est mis en rapport avec des fonctionnaires du ministère.

Il est 1h, je crois qu'il est temps que nous nous décidions si nous voulons avoir d'autres témoins. Si tel n'est pas le cas, je crois vraiment que nous pourrions voter les articles du bill.

M. Gilbert: Est-ce que M. McKenzie a indiqué qu'il voulait comparaître?

Le président: Non, il ne l'a pas dit. Il voulait simplement en discuter avec les fonctionnaires.

M. Gilbert: Monsieur le président, je crois que la question devrait être remise au Comité de direction, comme M. McCleave vient de l'indiquer, je suis sûr que nous pourrons obtenir d'autres témoins si le professeur Ziegel est absent actuellement.

Le président: Avant, nous pourrions obtenir l'avis du Comité quant à savoir si la présence d'autres témoins est nécessaire, ou même si nous siégeons en sous-comité et décidons de

[*Text*]

and decide upon witnesses we, perhaps, would have to get the approval of the Committee. I would like to get an expression of opinion from the Committee whether other witnesses are necessary on this particular bill.

All in favour of having other witnesses on this particular bill? The members who would like to have witnesses on this bill have been asked to indicate their desire. All opposed to having further witnesses?

As I say, I certainly do not want to ram it through but, at the same time, it has been suggested that the subcommittee meet and discuss witnesses. We can meet right after this meeting and come back and say we feel there should be witnesses. However, the Committee has indicated by a slight majority that we do not need further witnesses.

Mr. Deakon: Mr. Chairman, it may be advisable to have a witness but if the person is out of the country, in all fairness, we cannot keep legislation in abeyance for this guy to come back. If there is anyone else you want to call and I do not hear anything in that regard—I do not think we should keep this legislation in abeyance.

The Chairman: I think we have discussed the question of witnesses. I put the vote to the Committee.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I wonder if I could ask Mr. Thorson to draw an amendment which would cover the loophole that I suggested to him. We could examine that amendment and then proceed on a clause by clause discussion.

Mr. Thorson: May I ask a very simple question? What loophole?

Mr. Gilbert: Well, all morning we have been discussing the loophole.

Mr. Thorson: I am sorry I am not aware that it is the general feeling of the Committee that there is a loophole.

The Chairman: Gentlemen, I think we have come to this position. There is a difference of opinion as to whether there is a loophole or not. I feel that the consensus of the Committee is that there is not. We can always resolve that by putting the clause.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, I think we have decided against calling further witnesses but I think Mr. Gilbert's view and the view of other members has to be respected. We have at least an issue, or something which Mr. Gilbert regards as an issue, to be dealt with. As I

[*Interpretation*]

la question des témoins, il serait bon, peut-être, d'obtenir l'approbation du Comité à ce sujet. J'aimerais savoir si le Comité veut que d'autres témoins comparaissent au sujet du présent bill.

Tous ceux qui sont en faveur de la venue d'autres comités au sujet du présent bill? Les députés qui voudraient que d'autres témoins viennent ont été priés de le faire. Tous ceux qui sont opposés?

Comme je l'ai dit, je ne veux pas insister pour étudier à toute vitesse ce bill; d'un autre côté, on a préconisé que le sous-comité se réunisse pour discuter la question des témoins. Nous pouvons nous réunir tout de suite après cette séance et revenir et dire que nous voulons entendre des témoins. Toutefois, le Comité a indiqué, par une petite majorité, qu'il n'a pas besoin d'entendre de nouveaux témoins.

M. Deakon: Il pourrait être indiqué d'avoir un témoin, mais si cette personne n'est pas dans le pays, en toute équité, nous ne pouvons pas tenir cette situation en suspens jusqu'à ce qu'elle revienne.

Le président: Je crois que nous avons étudié la question des témoins. J'ai fait voter le Comité.

M. Gilbert: Monsieur le président, je me demande si je pourrais prier M. Thorson de rédiger un amendement qui remplirait la lacune dont je lui ai parlé. Nous pourrions examiner cet amendement et puis continuer l'étude article par article.

M. Thorson: Puis-je poser une question bien simple? De quelle lacune s'agit-il?

M. Gilbert: Toute la journée, nous avons discuté de cette lacune.

M. Thorson: Je m'excuse, mais pour autant que je sache, le Comité dans son ensemble ne considère pas qu'il y a une lacune.

Le président: Messieurs, je crois que nous ne sommes pas d'accord s'il y a lacune ou non. Je crois que dans l'ensemble le Comité considère qu'il n'y en a pas. Nous pouvons toujours combler cette lacune en insérant un article.

M. McCleave: Monsieur le président, je crois que nous avons décidé qu'il n'était pas nécessaire de faire venir d'autres témoins mais, nous devons respecter l'opinion de M. Gilbert et des autres députés. Il y a là une question en cause, ou quelque chose que M.

[*Texte*]

said before, we are an accommodating Committee. We do not fault each other for dragging our feet exactly. We are aware of when we want to get out of this session. I just hope we get out a hell of a lot earlier than we will. I do not see why it cannot be left with the steering committee. We are a very reasonable group.

The Chairman: Yes, I agree there, Mr. McCleave, and I want to retain that. Based on the observations, we have an indication from the Committee that we do not need further witnesses. We can also as a subcommittee take this under advisement and, at the same time, decide whether we want the officials back or whether we feel we have had a pretty fair exploration of the clauses of the Bill. Based on that, we will make a decision if we can have a meeting next week to actually pass the bill. Is that a good compromise?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I am very much in favour of proceeding as rapidly as possible. I think Mr. Thorson might be given some guidance along Mr. Gilbert's suggestion.

I think if proposed Section 188(a), the definition of "Consumer purchase", and proposed Section 189(1) and (2) were truly given some srutiny an amendment could be drawn to broaden the definition of what is a consumer note or a consumer bill so that it encompasses the situation where the holder has knowledge that it is being issued for the purpose of a purchase on the retail market, either by way of expressed knowledge such as in the bank manager situation we mentioned, or alternatively, by way of the nature of his dealings through the vendor, such as the vendor providing the consumer with the forms. I think that would go a long way to strengthen this bill if it is the purchaser we want to protect. I can see that all the people are going to get around this very rapidly.

The Chairman: I think this makes good sense, Mr. Hogarth. Perhaps Mr. Gilbert could discuss it further with the officials or anybody who is interested to see if they could make a contribution along these lines. It may be possible, it may not be. At least they will be resolved in their own mind that they have made an effort to do so. If that is agreeable, that is what we will do.

• 1305

I should also mention that the Clerk will have for the Committee a memorandum on the proposed penitentiary trip. This will be a

[*Interprétation*]

Gilbert considère comme une question en cause et il nous faut l'étudier. Comme je l'ai dit, notre Comité est prêt à faire des concessions. Nous savons quand nous voulons que la présente séance finisse et nous espérons que ce sera le plus tôt possible. Je ne vois pas pourquoi le Comité de direction ne pourrait résoudre cette question.

Le président: Oui, je suis d'accord, monsieur McCleave. Nous avons des raisons de croire que le Comité ne veut pas entendre d'autres témoins. Nous pouvons aussi, à titre de sous-comité, prendre ceci en considération et par la même occasion décider si nous voulons que les fonctionnaires reviennent ici ou si nous pensons que nous devons étudier suffisamment les articles du présent bill. Nous allons alors décider si nous pouvons nous réunir la semaine prochaine pour adopter en fait le bill. S'agit-il là d'un bon compromis?

Des voix: Oui.

M. Hogarth: Monsieur le président, je suis en faveur de procéder aussi rapidement que possible à l'étude. Je crois que M. Thorson pourrait obtenir certaines directives telles que l'a préconisé M. Gilbert.

Je pense que si l'on examinait sérieusement (a) de l'article 188, soit la définition de «L'achat de consommation» ainsi que les paragraphes (1) et (2) de l'article 189 proposé, on pourrait rédiger un amendement qui élargirait la définition du billet du consommateur ou de la lettre du consommateur de façon à ce qu'on y indique le cas du détenteur qui sait que l'émission était faite en vue d'un achat au détail, soit d'une façon expresse comme c'était le cas du directeur de banque dont nous avons parlé, ou du fait de la nature de ces rapports avec le vendeur comme c'est le cas lorsque le vendeur fournit les formules au consommateur. Je pense que ceci aiderait beaucoup à renforcer ce bill, si c'est l'acheteur que nous voulons protéger.

Le président: Je crois que ceci est fort raisonnable, monsieur Hogarth. Peut-être que M. Gilbert voudrait en discuter plus longuement avec les fonctionnaires ou avec toute personne qui voudrait contribuer en ce sens.

Il me faut aussi mentionner que le greffier a un mémoire à présenter au Comité au sujet du tour des pénitenciers qui est prévu. Ceci sera

[*Text*]

trip to Vancouver leaving on Monday, June 1. The Clerk of the Committee will provide members with the proposed agenda.

We had a meeting scheduled for this afternoon but I do not see much point in having the meeting because Mr. Thorson will not have a chance to discuss it with Mr. Gilbert. Most of the members have had a chance to ask questions on this particular bill now. If it is agreeable with the Committee we will cancel this afternoon's meeting. We will resume Tuesday at 9.30 a.m. with the Canadian Labour Congress and Mr. Turner on the Federal Court bill.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, before we adjourn, may I suggest that if other amendments are suggested, they come to us early so that we can really deal expeditiously with this measure.

The Chairman: Fine, thanks, Mr. McCleave.

[*Interpretation*]

un voyage à Vancouver qui commencera le lundi 1er juin. Le greffier du comité fournira aux députés le programme posé.

Nous avions prévu une séance cet après-midi, mais je ne vois pas de raison de la tenir puisque M. Thorson n'aura pas eu l'occasion de discuter de cette question avec M. Gilbert. La plupart des députés ont eu la possibilité de poser des questions au sujet de ce bill à l'heure actuelle. Si le Comité est d'accord, nous annulerons la séance de cet après-midi. Nous reprendrons mardi matin à 9h30 l'étude du bill sur la cour fédérale avec le Congrès du travail du Canada et M. Turner.

M. McCleave: Monsieur le président, avant de lever la séance, puis-je suggérer que si l'on se propose de présenter d'autres amendements, qu'on nous les fournisse le plus tôt possible afin que nous puissions traiter avec diligence cette question.

Le président: Très bien, merci, monsieur McCleave.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE

ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT

DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET TÉMOIGNAGES

LIBRARY JUN 17 1970 UNIVERSITY OF TORONTO

No. 31

TUESDAY, MAY 26, 1970

LE MARDI 26 MAI 1970

Respecting

BILL C-192, An Act respecting the Federal Court of Canada.

Concernant le

BILL C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

Appearing:

Minister of Justice and Attorney General of Canada. Hon. John N. Turner

Comparaît:

Ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings) *(Voir Procès-verbaux)*

22158—1

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

Vice-Chairman M. Paul M. Gervais *Vice-président*

and Messrs. et MM.

Alexander, Gilbert, Murphy,
Brewin, Hogarth, [3] Robinson,
[1] Cantin, MacEwan, [4] Roy (*Timmins*),
[2] Cullen, MacGuigan, Schumacher,
Deakon, McCleave, Sullivan,
Fortin, McQuaid, Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie
Clerk of the Committee.

Pursuant to S.O. 65 (4) (b)—

[1] Replaced Mr. Blair on May 25, 1970.
[2] Replaced Mr. Gibson on May 25, 1970.
[3] Replaced Mr. Chappell on May 25, 1970.
[4] Replaced Mr. Marceau on May 26, 1970 (as of afternoon sitting).

Conformément à l'article 65 (4) (b) du Règlement—

[1] Remplace M. Blair le 25 mai 1970.
[2] Remplace M. Gibson le 25 mai 1970.
[3] Remplace M. Chappell le 25 mai 1970.
[4] Remplace M. Marceau le 26 mai 1970 (à compter de la séance de l'après-midi).

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, May 26, 1970.
(43)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 9.40 a.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Cantin, Cullen, Deakon, Gervais, Hogarth, MacEwan, MacGuigan, McCleave, McQuaid, Murphy, Sullivan, Tolmie, Woolliams—(13).

Also present: Messrs. Bell, Howard (*Skeena*), and Lewis, Members of Parliament.

Appearing: The Honourable John N. Turner, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses: From the Canadian Labour Congress: Mr. Jean Beaudry, Executive Vice-President; Mr. A. Andras, Director of Government Employees and Legislation. *From the Department of Justice:* Mr. D. S. Maxwell, Q.C., Deputy Minister and Deputy Attorney General; Mr. J. J. Mahoney.

Mr. Howard (*Skeena*) was allowed to make a statement wherein he expressed opinions and made suggestions regarding the Committee's proposed visits to penitentiaries in the Vancouver and Prince Albert areas. The Chairman thanked Mr. Howard for his contribution.

The Committee resumed its consideration of Bill C-192, An Act respecting the Federal Court of Canada.

The Chairman introduced the witnesses from the Canadian Labour Congress.

Mr. Beaudry made a statement regarding Bill C-192.

Mr. Beaudry and Mr. Andras answered questions.

Suggestions were made regarding the question of witnesses.

At 10.55 a.m., the Committee agreed to take a ten-minute recess.

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 26 mai 1970
(43)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit ce matin à 9h 40. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Cantin, Cullen, Deakon, Gervais, Hogarth, MacEwan, MacGuigan, McCleave, McQuaid, Murphy, Sullivan, Tolmie, Woolliams—(13).

Autres députés présents: MM. Bell, Howard (*Skeena*) et Lewis.

Comparaît: L'honorable John N. Turner, ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

Témoins: du Congrès du travail du Canada: MM. Jean Beaudry, vice-président exécutif; A. Andras, directeur des Services du Gouvernement et du Service de la législation. *Du ministère de la Justice:* MM. D. S. Maxwell, C.R. sous-ministre et sous-procureur général et J. J. Mahoney.

M. Howard (*Skeena*) est autorisé à faire une déclaration dans laquelle il exprime ses vues et fait des suggestions sur les visites que se propose de faire le Comité aux pénitenciers des régions de Vancouver et de Prince Albert. Le président remercie M. Howard.

Le Comité reprend l'étude du Bill C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

Le président présente les témoins du Congrès du travail du Canada.

M. Beaudry fait une déclaration concernant le Bill C-192.

MM. Beaudry et Andras répondent aux questions des députés.

Des suggestions sont faites au sujet de l'interrogatoire des témoins.

A 10h 55, la séance du Comité est suspendue pour 10 minutes.

22158—1½

On re-assembling, the Committee discussed the procedure to be followed in considering Bill C-192, particularly with regard to witnesses and the availability of Minutes of Proceedings and Evidence. The Minister made comments and referred to a letter, dated April 25, 1970, from Mr. Gordon F. Henderson, Q.C., The Canadian Bar Association, to the Minister of Justice. After further discussion, it was moved by Mr. Woolliams,

—That no formal votes be taken on any clause of Bill C-192 until the Committee Reports are published and made available to the Members of the Committee and that the Subcommittee on Agenda and Procedure be directed to expedite the publication of the same.

The question being put on the said motion, it was negatived on the following division: YES—5; NAYS—6.

The Chairman called Clause 2, and it was moved by Mr. Cantin,

—That Bill C-192 be amended by striking out lines 27 and 28 on page 2 and substituting the following:

"Practice and procedure

'(*k*) "practice and procedure" includes evidence relating to matters of practice and procedure;'

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Clause 2, as amended, carried.

Clauses 3, 4, 5 and 6 severally carried.

On Clause 7, it was moved by Mr. Hogarth,

—That Bill C-192 be amended by:

(1) Deleting Subclause (1) at line 6 on page 5.

(2) Deleting the words "Notwithstanding subsection (1)," in Subclause 2, at line 10 on page 5, and by deleting the word "may" in line 11 and substituting the word "shall".

Lorsque les députés se rassemblent de nouveau, ils discutent de la procédure à suivre dans l'étude du Bill C-192, particulièrement en ce qu'il a trait aux témoins et à la disponibilité des procès-verbaux et témoignages. Le Ministre fait des commentaires et se reporte à une lettre du 25 avril 1970, de M. Gordon F. Henderson, C.R., de l'Association du Barreau canadien au ministre de la Justice. Après plus ample discussion, M. Woolliams propose,

—Qu'aucun vote réglementaire ne soit pris sur quelque article que ce soit du Bill C-192 jusqu'à ce que les rapports du Comité soient publiés et disponibles aux membres du Comité et que le sous-comité du programme et de la procédure reçoive l'ordre d'en hâter la publication.

La question est mise aux voix et la proposition est rejetée sur division: en faveur—5; contre—6.

Le président met en délibération l'article 2 et M. Cantin propose,

—Que le Bill C-192 soit modifié par le retranchement des lignes 31 et 32, à la page 2, et leur remplacement par ce qui suit:

«pratique et procédure»

«k) «pratique et procédure» s'entend également de la preuve *relative aux questions de pratique et de procédure;»*

L'amendement est mis aux voix et *adopté.*

L'article 2, tel que modifié, est adopté.

Les articles 3, 4, 5 et 6 sont adoptés individuellement.

A l'article 7, M. Hogarth propose,

—Que le bill C-192 soit modifié par:

(1) Le retranchement du paragraphe (1) à la ligne 8 de la page 5.

(2) Le retranchement des mots «Nonobstant le paragraphe (1),» au paragraphe 2, à la ligne 13 de la page 5, et par le retranchement du mot «peuvent» à la ligne 13 et son remplacement par le mot «devront».

(3) Deleting Subclause (3) at line 16.

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, it was negatived, on division.

Clause 7 carried, on division.

Clause 8 carried.

Clause 9 carried.

Clause 10 was allowed to stand.

Clauses 11, 12, 13, 14 and 15 severally carried.

Clause 16 was allowed to stand.

In the course of the meeting, the Minister, Mr. Maxwell and Mr. Mahoney answered questions.

At 12.35 p.m., the Committee adjourned to 3.30 p.m. this day, subject to the availability of a meeting room.

AFTERNOON SITTING
(44)

The Committee reconvened at 4.25 p.m. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Cantin, Cullen, Deakon, Gervais, Hogarth, MacGuigan, Murphy, Robinson, Roy (*Timmins*), Sullivan, Tolmie—(11).

Appearing: The Honourable John N. Turner, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witness: From the Department of Justice: Mr. D. S. Maxwell, Q.C., Deputy Minister and Deputy Attorney General.

On motion of Mr. Deakon, it was

Resolved,—That the Committee now adjourn to 8.00 p.m. this day.

At 4.28 p.m., the Committee adjourned to 8.00 p.m. this day.

EVENING SITTING
(45)

The Committee reconvened at 8.15 p.m. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Brewin, Cantin, Cullen, Deakon, Gervais, Hogarth,

(3) Le retranchement du paragraphe (3) à la ligne 21.

Après discussion, l'amendement est mis aux voix et rejeté sur division.

L'article 7 est adopté, sur division.

L'article 8 est adopté.

L'article 9 est adopté.

L'article 10 est réservé.

Les articles 11, 12, 13, 14 et 15 sont adoptés individuellement.

L'article 16 est réservé.

Au cours de la séance, le Ministre et MM. Maxwell et Mahoney répondent aux questions des députés.

A 12h 35, la séance du Comité est levée jusqu'à 3h 30 de l'après-midi, si la salle de réunion est libre.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(44)

Le Comité se réunit de nouveau à 4h 25. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Cantin, Cullen, Deakon, Gervais, Hogarth, MacGuigan, Murphy, Robinson, Roy (*Timmins*), Sullivan, Tolmie—(11).

Comparaît: L'honorable John N. Turner, Ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

Témoin: du ministère de la Justice—M. D. S. Maxwell, C. R., sous-ministre et sous-procureur général.

M. Deakon propose, et

Il est résolu,—Que le comité ajourne jusqu'à 8h du soir.

A 4h 28, la séance du Comité est levée jusqu'à 8h du soir.

SÉANCE DU SOIR
(45)

Le Comité se réunit de nouveau à 8h 15. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Brewin, Cantin, Cullen, Deakon, Gervais, Hogarth, Mac-

MacGuigan, McCleave, Murphy, Robinson, Sullivan, Tolmie—(12).

Appearing: The Honourable John N. Turner, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses: From the Department of Justice: Messrs. D. S. Maxwell, Q.C., Deputy Minister and Deputy Attorney General; D. S. Thorson, Q.C., Associate Deputy Minister; J. J. Mahoney.

The Committee resumed its consideration of Bill C-192, An Act respecting the Federal Court of Canada.

On Clause 10, it was moved by Mr. Hogarth,

—That Bill C-192 be amended by striking out lines 16 and 17 on page 6 and substituting the following:

'while so acting has all the powers of a judge of the Court and shall be referred to as a deputy judge of the Court.'

The question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Clause 10, as amended, carried.

On Clause 16, it was moved by Mr. McCleave,

—That the English version of Bill C-192 be amended by striking out lines 19 to 22 on page 9 and substituting the following:

Arrangements to be made by Chief Justice

'(2) The Chief Justice shall designate the judges to sit from time to time and the appeals or matters to be heard by them.'

The question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Clause 16, as amended, carried.

The Chairman called Clause 17 and, after debate thereon, it was allowed to stand.

Clause 18 was allowed to stand.

Clause 19 carried.

On Clause 20, it was moved by Mr. Cantin,

Guigan, McCleave, Murphy, Robinson, Sullivan, Tolmie—(12).

Comparaît: L'honorable John N. Turner, Ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

Témoins: du Ministère de la Justice— MM. D. S. Maxwell, C. R. sous-ministre et sous-procureur général; D. S. Thorson, C.R., sous-ministre associé et J. J. Mahoney.

Le Comité reprend l'étude du Bill C-192 Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

A l'article 10, M. Hogarth propose,

—Que le Bill C-192 soit modifié par le retranchement des lignes 17 à 20, à la page 6, et leur remplacement par ce qui suit:

«fonctions de juge de la Cour fédérale et pendant qu'ils assument ces fonctions, *ils ont tous les pouvoirs d'un juge de la Cour* et sont désignés sous le nom de juge suppléant de la Cour.»

L'amendement est mis aux voix et *adopté.*

L'article 10, tel que modifié, est adopté.

A l'article 16, M. McCleave propose,

—Que la version anglaise du Bill C-192 soit modifiée par le retranchement des lignes 19 à 22, à la page 9, et leur remplacement par ce qui suit:

Arrangements to be made by Chief Justice

'(2) The Chief Justice shall *designate* the judges to sit from time to time and the appeals or matters to be heard by them.'

L'amendement est mis aux voix et *adopté.*

L'article 16, tel que modifié, est adopté.

Le président met en délibération l'article 17 après discussion, il est réservé.

L'article 18 est réservé.

L'article 19 est adopté.

A l'article 20, M. Cantin propose,

—That Bill C-192 be amended by striking out line 17 on page 12 and substituting the following:

'of Canada or at law or in equity,'

The question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Clause 20, as amended, carried.

Clause 21 carried.

On Clause 22, it was moved by Mr. Cantin,

—That Bill C-192 be amended

(*a*) by striking out line 16 on page 13 and substituting the following:

'(d) any claim for damage or for loss of life or personal injury caused'

(*b*) by striking out line 32 on page 13 and substituting the following:

'injury occurring in'

(*c*) by striking out line 2 on page 14 and substituting the following:

'fault in the management'

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Clause 22, as amended, carried.

Clause 23 was allowed to stand.

Clauses 24, 25 and 26 severally carried.

Clauses 27, 28 and 29 were allowed to stand.

Clauses 30, 31 and 32 severally carried.

On Clause 33, it was moved by Mr. Cantin,

—That Bill C-192 be amended by striking out Subclause (1) of Clause 33 on page 21 and substituting the following:

—Que le Bill C-192 soit modifié par le retranchement des lignes 18 et 19, à la page 12 et leur remplacement par ce qui suit:

«loi du Parlement du Canada ou de toute autre règle de droit relativement à un»

L'amendement est mis aux voix et *adopté.*

L'article 20, tel que modifié, est adopté.

L'article 21 est adopté.

A l'article 22, M. Cantin propose,

—Que le Bill C-192 soit modifié

a) par le retranchement de la ligne 20 de la page 13 et son remplacement par ce qui suit:

«*d*) toute demande pour avaries ou pour perte de vie ou pour blessures corporelles causées»

b) par le retranchement de la ligne 41 de la page 13 et son remplacement par ce qui suit:

«sures corporelles»

c) par le retranchement des lignes 11 et 12 de la page 14 et leur remplacement par ce qui suit:

«afférent soit à l'administration, soit au changement, au»

Après discussion, l'amendement est mis aux voix et *adopté.*

L'article 22, tel que modifié, est adopté.

L'article 23 est réservé.

Les articles 24, 25, 26 sont adoptés individuellement.

Les articles 27, 28 et 29 sont réservés.

Les articles 30, 31 et 32 sont adoptés individuellement.

A l'article 33, M. Cantin propose,

Que le bill C-192 soit modifié par le retranchement du paragraphe (1) de l'article 33 de la page 21 et son remplacement par ce qui suit:

Notice of appeal

'33. (1) An appeal to the Supreme Court under this Act shall be brought within sixty days from the pronouncement of the judgment or the determination appealed from (in the calculation of which July and August shall be excluded) or within such further time as a judge of the Court of Appeal may either before or after the expiry of those sixty days fix or allow, by depositing a notice of appeal with the Registrar of the Supreme Court.'

Avis d'appel

«33. (1) Un appel interjeté devant la Cour suprême en vertu de la présente loi est formé par le dépôt d'un avis d'appel au bureau du registraire de la Cour suprême, dans un délai de soixante jours à dater du prononcé du jugement dont il est fait appel (dans le décompte duquel juillet et août doivent être exclus) ou dans telle autre période que le juge de la Cour d'appel peut indiquer ou accorder soit avant soit après l'expiration de ces soixante jours.»

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Après discussion, l'amendement est mise aux voix et *adopté.*

Clause 33, as amended, carried.

L'article 33, tel que modifié, est adopté.

Clause 34 carried.

L'article 34 est adopté.

The Chairman called Clause 35 and, after debate thereon, it was allowed to stand.

Le président met en délibération l'article 35 et, après discussion, il est réservé.

Clause 36 carried.

L'article 36 est adopté.

Clause 37 carried.

L'article 37 est adopté.

On Clause 38, it was moved by Mr. Cantin,

A l'article 38, M. Cantin propose,

—That Bill C-192 be amended

Que le bill C-192 soit modifié

(*a*) by striking out lines 19 to 26 on page 22 and substituting the following:

a) par le retranchement des lignes 20 à 28 inclusivement de la page 22 et leur remplacement par ce qui suit:

Prescription on proceedings in the Court

'38. (1) Except as expressly provided by any other Act, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in any province between subject and subject apply to any proceedings in the Court in respect of any cause of action arising in such province, and a proceeding in the Court in respect of a'

Prescription des procédures devant la Cour

«38. (1) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions en vigueur entre sujets dans une province s'appliquent à toute procédure devant la Cour relativement à une cause d'action qui prend naissance dans cette province et une procédure devant la Cour relativement à»

(*b*) by adding thereto, immediately after line 30 on page 22, the following subclause:

b) par l'adjonction, immédiatement après la ligne 32 de la page 22, du paragraphe suivant:

Proceedings generally by or against the Crown

'(2) Except as expressly provided by any other Act, the laws relating to prescription

Procédures engagées en général par ou contre la Couronne

«(2) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions dési-

and the limitation of actions referred to in subsection (1) apply to any proceedings brought by or against the Crown.'

The question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Clause 38, as amended, carried.

Clause 39 carried.

Clause 40 carried.

Clause 41 was allowed to stand.

Clause 42 carried.

On Clause 43, it was moved by Mr. Cantin,

—That Bill C-192 be amended by striking out lines 19 and 20 on page 25 and substituting the following:

'one or more ships to another ship or ships or to property or persons on board another ship or ships as a result of'

The question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Clause 43, as amended, carried.

Clause 44 was allowed to stand.

Clause 45 carried.

Clause 46 was allowed to stand.

Clause 47 carried.

On Clause 48, it was moved by Mr. Cantin,

—That the French version of clause 48 of Bill C-192 be amended by replacing the words "une requête" by the words "un acte de procédure" on line 18 on page 29, by replacing the words "la requête" introductive by the words "l'acte introductif" on lines 20 and 21, 27, 34 and 38 on page 29 and on lines 10 and 15 and 16 on page 30 and by replacing the words 'la requête" by the words "l'acte introductif d'instance" on line 39 on page 29.

The question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

gnées au paragraphe (1) s'appliquent à toutes procédures engagées par ou contre la Couronne.»

L'amendement est mis aux voix et *adopté.*

L'article 38, tel que modifié, est adopté.

L'article 39 est adopté.

L'article 40 est adopté.

L'article 41 est réservé.

L'article 42 est adopté.

A l'article 43, M. Cantin propose,

Que le bill C-192 soit modifié par le retranchement des lignes 22, 23 et 24 de la page 25 et leur remplacement par ce qui suit:

«action pour dommages causés par un ou plusieurs navires à un ou plusieurs autres navires ou à des biens ou personnes à bord d'un ou plusieurs autres navires par suite de l'exécution»

L'amendement est mis aux voix et *adopté.*

L'article 43, tel que modifié, est adopté.

L'article 44 est réservé.

L'article 45 est adopté.

L'article 46 est réservé.

L'article 47 est adopté.

A l'article 48, M. Cantin propose,

Que la version française de l'article 48 du bill C-192 soit modifié par le remplacement des mots «la requête» par l'expression «l'acte de procédure» à la ligne 18 à la page 29, par le remplacement de l'expression «la requête introductive» par l'expression «l'acte introductif» aux lignes 20 et 21, 27, 34 et 38 à la page 29 et aux lignes 10 et 15 et 16 à la page 30 et par le remplacement des mots «la requête» par l'expression «l'acte introductif d'instance» à la ligne 39 à la page 29.

L'amendement est mis aux voix et *adopté.*

Clause 48, as amended, carried, on division.

Clause 49 carried.

On Clause 50, it was moved by Mr. Cantin,

—That Bill C-192 be amended by striking out line 23 on page 30 and substituting the following:

'proceeded with in another court or jurisdiction;'

The question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Clause 50, as amended, carried.

Clause 51 carried.

Clauses 52 and 53 were allowed to stand.

Clauses 54 to 65 inclusive severally carried.

Schedule A carried.

Schedule B was allowed to stand.

In the course of the meeting, the Minister, Messrs. Maxwell, Thorson and Mahoney answered questions.

At 9.40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

L'article 48, tel que modifié, est adopté sur division.

L'article 49 est adopté.

A l'article 50, M. Cantin propose,

—Que le bill C-192 soit modifié par le retranchement de la ligne 24 de la page 30 et son remplacement par ce qui suit:

«*a*) au motif que la demande est en instance

L'amendement est mis aux voix et *adopté.*

L'article 50, tel que modifié, est adopté.

L'article 51 est adopté.

Les articles 52 et 53 sont réservés.

Les articles 54 à 65 inclusivement sont adoptés individuellement.

L'annexe A est adoptée.

L'annexe B est réservée.

Au cours de la séance, le Ministre ainsi que MM. Maxwell, Thorson et Mahoney répondent aux questions des députés.

A 9h 40, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Texte*]

EVIDENCE

(*Recorded by Electronic Apparatus*)

Tuesday, May 26, 1970

• 0939

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum for the purpose of taking evidence.

Mr. Howard would like to make a brief statement pertaining to another matter, but I think it would be appropriate at this time.

Mr. Howard (Skeena): Mr. Chairman, I want to thank you for your courtesy and extend my apologies to the gentlemen who are here as witnesses. While talking with one of our other members on the Committee he showed me the proposed itinerary the Committee has for visiting a number of penitentiaries in the west, and because I may be joining the Committee there I thought this would be an occasion to make some suggestions.

• 0940

I notice that on Tuesday, June 2, it is the intention, according to this very brief schedule here, to visit Matsqui Institution, Mountain Prison and Agassiz Camp. Then, in private discussion with you before the Committee started, you mentioned it was the intention perhaps to break the Committee up into subcommittees, which I think may be somewhat valuable, because if the Committee were to attempt to go to those three institutions all in the same day it would accomplish very little, except to see the bars on the front gate. You really would not have an opportunity to see what takes place inside.

Matsqui Institution has two parts to it, the women's section and the men's section. As of May 12 there were some 254 people in the men's prison, 25 in the women's prison, and a staff of some 280 people. There are fewer numbers in Mountain Prison and Agassiz Work Camp. So I just wanted to say with respect to that part of the trip that it is far too intense. However, it might be worthwhile to follow the subcommittee's approach.

The other thing that the Committee may be interested in is the work of a group called the X-Kalay Foundation. This is an after-care or rehabilitative group that have premises in Vancouver in the 2000 Block, I believe it is West 16th. This group is made up of people

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(*Enregistrement électronique*)

Le mardi 26 mai 1970

Le président: Messieurs, nous avons le quorum.

M. Howard voudrait faire une brève déclaration qui a trait à une autre question, mais je crois qu'il serait approprié qu'on lui cède la parole dès maintenant.

M. Howard (Skeena): Merci, monsieur le président. Je vous remercie et je tiens à m'excuser auprès des témoins. J'ai causé avec un autre membre du Comité qui m'a montré l'itinéraire prévu pour la visite de certains pénitenciers dans l'Ouest. Comme il se peut que je les rejoigne là-bas, j'aurais quelques suggestions à faire.

Je constate que le mardi 2 juin, d'après cet horaire, on se propose de faire la visite de l'Institution Matsqui de la Prison Mountain, et du camp de travail Agassiz. Au cours de discussions privées avant la réunion du Comité, il s'agissait de diviser le Comité en plusieurs sous-comités, ce qui est bien à mon avis, car si l'on essaie de visiter toutes les trois institutions en une même journée, on accomplirait fort peu. On ne verrait presque rien de ce qui se passe à l'intérieur.

L'Institution Matsqui est divisée en deux sections, la section féminine et la section masculine. Au 12 mai, il y avait 254 personnes dans la prison des hommes, 25 chez les femmes et 280 employés. Il y a beaucoup moins de gens aux deux autres institutions. Je voulais dire qu'à cet égard, cet itinéraire est trop chargé. Toutefois, il serait peut-être bon qu'on suive des directives du sous-comité.

Une autre question qui intéresserait peut-être le Comité, c'est le travail d'un groupe qui s'appelle la X-*Kalay Foundation*. Il s'agit d'un groupe qui s'occupe de la réhabilitation d'anciens détenus à Vancouver. Ce groupe se compose de gens qui ont un casier judiciaire;

[*Text*]

who have criminal records, some of whom are on parole at the moment and some of whom have been sentenced to preventive detention. I think this is a new dimension in rehabilitative work. In other words, this is a group of people with records helping people who are getting out of jail in the rehabilitative sense. This X-Kalay Foundation visits Matsqui and I believe other institutions there occasionally.

Coincidental with your proposed trip on Tuesday, the X-Kalay Foundation will be at Matsqui at 6.30 in the evening. They will be meeting in the classroom of the men's unit to conduct what they call a tape analysis seminar. In other words they play a group therapy program that was tape recorded in the X-Kalay Foundation to the inmates in Matsqui and then they discuss the interpretation those people have of that group therapy program, or "games" as they call it. In other words, it gives inmates an insight into themselves by assessing what they think about other people who have had records.

I am not sure from the schedule here but it looks like the Committee will be at the Prince Albert Penitentiary only in the morning of one day, because it is scheduled to depart from Prince Albert at approximately 1 p.m. With an institution of that size, somewhere in the neighbourhood of 500 inmates in both the major institution and the farm annex, and the fact that there has been some awkwardness in terms of the relationship between inmates and the administration, I think half a day there is really not nearly sufficient to give Committee members an opportunity to talk with any of the inmates, with any of the members of the staff in detail, or with any of the people in the classification group who have a different concept of what penology is all about than does the administrative structure.

I just wanted to put these thoughts to the Committee, especially with respect to the X-Kalay operation and what we think, from the personal visit we made to Prince Albert, of the necessity of expanding that period of time to permit a greater opportunity to get the feel of what is taking place in the institution.

Thank you very much, Mr. Chairman.

• 0945

The Chairman: Thank you, Mr. Howard. We will discuss these matters with the subcommittee. I appreciate your contribution.

[*Interpretation*]

certains d'entre eux jouissent d'une libération conditionnelle et surveillée, d'autres ont été condamnés à une détention préventive. Je crois que c'est une nouvelle dimension dans le travail de réhabilitation. Autrement dit, il s'agit d'anciens condamnés qui aident ceux qui sortent de prison à se réhabiliter. La X-*Kalay Foundation* visite régulièrement l'institution Matsqui ainsi qu'à d'autres à l'occasion.

C'est une coïncidence heureuse, que ce groupe se trouvera à Matsqui en même temps que vous à 6h30 du soir. On se réunira dans la salle de classe des hommes pour tenir un colloque qui sera enregistré au moyen d'un magnétophone. Autrement dit, les détenus participent à une séance de thérapie de groupe qui a été enregistrée par la X-*Kalay Foundation* à l'intention des détenus de Matsqui, puis on discute de l'interprétation que ces gens ont donnée de ce programme de thérapie de groupe ou de ces «jeux» comme les détenus eux-mêmes les appellent. Autrement dit, cette méthode donnent aux détenus une perspective de leur propre vie intérieure, ce qui leur permet d'évaluer ce qu'ils pensent de d'autres personnes qui ont des casiers judiciaires.

D'après l'horaire, il semble que le Comité ne visitera le pénitencier de Prince-Albert que le matin et qu'on partira de cette institution vers 1 heure de l'après-midi. Étant donné la grandeur de l'institution qui renferme à peu près 500 détenus, et qui comprend également une ferme, en plus du fait qu'il y a eu un certain malaise dans les rapports entre les détenus et l'administration, le Comité n'aura pas le temps de s'entretenir avec les détenus, le personnel et les experts de l'institution qui pourraient avoir des notions différentes du système pénal que celles que préconisent les directeurs.

Je propose donc, en ce qui concerne la X-*Kalay Foundation* et la visite au pénitencier de Prince-Albert d'envisager une visite plus prolongée pour bien se rendre compte de ce qui se passe à l'intérieur de cette institution.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Howard. Nous discuterons ces questions avec le sous-comité et je vous suis reconnaissant de votre participation.

[*Texte*]

We have before the Committee this morning Mr. Jean Beaudry, the Executive Vice-President, and Mr. A. Andras, Director of Government Employees and Legislation, and Mr. Gordon McCaffrey, Assistant Director of Legislation. We are discussing of course Bill C-192, an Act respecting the Federal Court of Canada.

Mr. Beaudry has a very short written statement.

Mr. Jean Beaudry (Executive Vice-President, Canadian Labour Congress): Mr. Chairman and members of the Committee, on behalf of the CLC we want to present at the outset what we consider to be a very brief but comprehensive statement regarding Bill C-192 and, more specifically, the section with which we in the CLC are mostly concerned. Therefore we will read the statement to your Committee and either I or the technical adviser with me will be prepared to answer any questions that your Committee may have regarding our position.

Mr. Chairman and members of the Committee, Bill C-192 establishes a Federal Court of Canada to replace the present Exchequer Court, and to include in the new Court a division to be known as the Court of Appeal.

The jurisdiction of the Court of Appeal is to be found in Section 28(1) which empowers the Court to "set aside a decision or order... made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

> (a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;
>
> (b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or
>
> (c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without due regard for the material before it."

We are particularly concerned about (1)(c) above because of its wide implications and the very real possibility that the Court of Appeal may be substituted for the relevant board of commission as the final decision-making body. Specifically, we are concerned

[*Interprétation*]

Nous avons avec nous ce matin, M. Jean Beaudry, vice-président exécutif du Conseil du Travail du Canda; M. Andras, directeur des services du Gouvernements et du service de la législation, et M. Gordon McCaffrey, directeur adjoint du service de la législation.

Nous étudions, bien entendu, le bill C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

M. Beaudry a une courte déclaration écrite.

M. Jean Beaudry, (Vice-Président exécutif, Congrès du Travail du Canada): Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, au nom du Congrès du travail du Canada, nous aimerions présenter une déclaration brève mais complète en ce qui concerne le bill C-192, et plus particulièrement l'article qui nous préoccupe avant tout comme représentants du Congrès du Travail du Canada. En conséquence, nous donnerons lecture de cette déclaration à votre Comité, après quoi, mon conseiller qui m'accompagne ou moi-même serons disposés à répondre à toutes les questions que vous voudriez nous poser au sujet de notre attitude à cet égard.

Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, le bill C-192 constitue la Cour fédérale du Canada, qui est appelée à remplacer la Cour de l'Échiquier actuelle et qui comprendra une division qui s'appellera la Cour d'appel.

La compétence de la Cour d'appel est définie au paragraphe (1) de l'article 28, lequel accorde à la Cour le pouvoir «d'annulation d'une décision ou ordonnance...rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribuanl

> *a*) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;
>
> *b*) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou
>
> *c*) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir suffisamment compte des éléments portés à sa connaissance.»

Nous nous interrogeons particulièrement sur le texte de l'alinéa c) ci-dessus en raison de ses vastes répercussions et parce qu'il est réellement possible que la Cour d'appel se substitue à la commission ou à l'office pertinent en tant qu'organisme rendant la décision

[*Text*]

about the effect on the Canada Labour Relations Board and the Public Service Staff Relations Board.

It is characteristic of both these Boards that they are representative of the parties of interest which appear before them, that they engage in a specialized function and that their value lies in the expertise which their members possess or acquire as a *sine qua non* of their functions. A further feature of these Boards whose importance should not be overlooked is the expectation that they will hear applications and make decisions expeditiously. It is in the very nature of industrial relations that the proceedings before these Boards should be prompt so that the orderly labour-management relationship which is being sought should not be unduly delayed. This would be true of applications for certification as well as of rulings on other matters which may affect that relationship. It would be fair to say that it would be better for a Board to make a bad decision from time to time than for all its decisions to be susceptible to appeal by a disgruntled party of interest. In this context justice delayed would be justice denied.

The instand Boards are two among many that exist to administer complex and specialized legislation. As suggested above, they function to provide expeditious rulings on matters on which they have a special competence. The relative informality which is associated with the proceedings of at least some of them is in itself an advantage since it reduces the prospects of delay and otherwise facilitates the administration of the pertinent legislation. Since such boards or commissions tend to develop their own jurisprudence, such a body of precedents is a valuable adjunct to the administrative process which the tribunal is required to provide.

Section 28(1), especially sub-paragraph (c), is bound to result in the effective down-grading of public tribunals. Since their decisions will no longer enjoy finality, the prospects open up for them to become merely way-stops on the way to a still higher tribunal where a final decision may be obtained. The status of the tribunals is diminished, their expertise devalued and their representative character set at nought where the Boards referred to above are concerned. Broadly speaking, the public interest is adversely affected by the loss of opportunity to receive

[*Interpretation*]

définitive. Ce qui nous inquiète plus particulièrement, ce sont les effets de cette disposition sur la Commission des relations ouvrières du Canada et sur la Commission des relations de travail dans la fonction publique.

Un élément caractérise ces deux organismes: ils représentent les parties intéressées qui se présentent devant eux, ils jouent un rôle spécialisé et leur valeur repose sur les connaissances spécialisées que possèdent ou acquièrent leurs membres comme *condition essentielle* d'exercice de leurs fonctions. Une autre caractéristique de ces organismes dont il ne faudrait pas oublier l'importance, c'est qu'on s'attend qu'ils vont entendre les demandes et rendre promptement des décisions. En raison de la nature même des relations industrielles, les causes dont ces organismes sont saisis doivent être entendues promptement afin de ne pas retarder indûment les relations patronales-syndicales ordonnées qu'on cherche à établir. Ce serait le cas des demandes d'accréditation aussi bien que des décisions portant sur des questions qui peuvent avoir trait à ces rapports. Il serait juste de dire qu'il serait préférable qu'un organisme rende de temps à autre une mauvaise décision que de voir toutes ses décisions exposées à un appel de la part d'un groupe mécontent. Dans ce contexte, retard de justice deviendrait déni de justice.

Ces organismes à décision instantanée ne sont que deux parmi un grand nombre chargés d'administrer des lois complexes et spécialisées. Comme nous l'avons signalé, ils ont pour rôle de rendre des décisions promptes sur des questions où ils possèdent une compétence spéciale. L'absence relative de formalités où se déroulent les délibérations d'au moins certains de ces organismes constitue en soi un avantage du fait qu'elle atténue les possibilités de retard et facilite à certains autres égards l'application de la loi pertinente. Puisque ces conseils ou commissions ont tendance à établir leur propre jurisprudence, cet ensemble même de précédents constitue un apport valable aux modalités administratives que doit assurer le tribunal.

Le paragraphe (1) de l'article 28, en particulier l'alinéa c), ne peut qu'occasionner une dépréciation réelle des tribunaux publics. Comme leurs décisions n'auront plus ce caractère définitif, les possibilités se multiplient de voir ces organismes se transformer purement et simplement en étapes sur la voie menant à un tribunal plus élevé où l'on obtiendrait une décision définitive. Le statut des tribunaux y perd, leur compétence est dépréciée et leur caractère représentatif ne rime plus à rien en ce qui concerne ces conseils ou commissions. De façon générale, l'intérêt public souffre

[*Texte*]

quick review and early decisions from specialized bodies designed to deal with specialized legislation.

Section 28(1) is an open invitation to litigation. Sub-paragraph (c) is so wide as to make this possible. The appeal is carried, furthermore, to a body which by tradition and training is committed to an examination of the case before it in narrowly legal terms. Where labour relations and labour legislation are concerned such a legalistic approach may be fatal to the labour-management relationship. Black letter law will replace the apparently rough and ready but in reality efficacious administrative procedures and legal rulings of the tribunals affected. The implementation of Section 28(1) will thus be a retrograde step. It has serious implications not only where the development of stable labour-management relations is concerned but on the whole modern concept of the development of specialized agencies to administer the complex laws which reflect the needs of our technological society.

• 0950

The Chairman: Thank you very much, Mr. Beaudry. Are there any questions? Mr. Woolliams.

Mr. Woolliams: First of all, Mr. Chairman, I would like to say I am quite impressed with the brief and that I go along with it. In management and labour relations, expedition, in order to get a decision, is all-important. You cannot have lengthy litigation because of the economics involved both at the labour and management ends, so I am quite sympathetic.

I was wondering whether, in the course of your discussions, you have had any discussion with management, the other side of the fence, as to what they thought about it? Do they agree? I would think they would. Do you know where management might stand in this regard?

Mr. A. Andras (Director of Government Employees and Legislation, Canadian Labour Congress): We have had no opportunity for consultation, Mr. Woolliams. We were taken by surprise, as it were.

Normally when a bill of this importance comes before a Parliamentary committee, we are apprised of it and are invited to make appearances. In this particular instance, this bill seemed to be slipping quietly through the House of Commons; and we were caught up in our convention preparations and, as a consequence, were not able to engage in any kind of consultations.

[*Interprétation*]

lorsqu'on perd la possibilité de compter sur des révisions et des décisions rapides de la part d'organismes spécialisés chargés de s'occuper de lois de nature spéciale.

Le paragraphe (1) de l'article 28 constitue une invitation générale au litige. L'alinéa c) est si général qu'il rend tout possible. En outre, l'appel sera porté devant un organisme qui, par tradition et formation, examinera forcément dans une étroite optique juridique la cause dont il sera saisi. Or, dans les relations de travail et la législation ouvrière, une telle conception strictement juridique risque d'être fatale pour les relations patronales-syndicales. La lettre sévère de la loi remplacera des modalités administratives et des décisions juridiques, en apparence simples et frustes, mais en réalité efficaces. La mise en vigueur de l'article 28(1) constituera donc un recul. Cet article aura de graves répercussions non seulement pour l'établissement de relations patronales-syndicales stables, mais sur tout le concept moderne de mise en place d'organismes spécialisés chargés d'appliquer les lois complexes qui reflètent les besoins de notre société technologique.

Le président: Merci, monsieur Beaudry. Y a-t-il des questions? Monsieur Woolliams.

M. Woolliams: Je voudrais d'abord dire, monsieur le président, que je suis assez impressionné par ce mémoire que j'approuve. En administration et dans le domaine des relations patronales-ouvrières, la rapidité s'impose si l'on veut prendre des décisions. Des litiges ne peuvent se prolonger indéfiniment à cause des dépenses entraînées du côté patronal et ouvrier. Voilà pourquoi je suis d'accord.

M. A. Andras (Directeur des Services du Gouvernement et du Service de la Législation): Nous n'avons pas eu l'occasion de consulter, M. Woolliams. Nous avons été pris au dépourvu.

Ordinairement, lorsqu'un projet de loi de cette importance est présenté devant un comité parlementaire, on nous met au courant et on nous invite à comparaître. Dans le cas actuel, le bill a passé tranquillement par la Chambre des communes et nous avons été surpris dans nos préparatifs de congrès. Nous n'avons donc pas pu participer à des entretiens.

[*Text*]

It would appear to me that the management people are either unaware of this bill or indifferent to its consequences otherwise they might have been here. We have not heard that they have sought appearances. We certainly were not in a position to consult with them.

Mr. Woolliams: I wonder, Mr. Chairman, if I might ask one or two more questions.

With your experience in labour matters and labour negotiations, are you satisfied with the way the boards are at the present time, and as you have mentioned in your brief, constituted, and have they been working fairly effectively as far as you people are concerned?

Mr. Andras: Our experience, Mr. Chairman, Mr. Woolliams, is with two federal tribunals, the Canada Labour Relations Board, which has now existed with an unbroken record since 1948, and the Public Service Staff Relations Boards, which came into being in the spring of 1967, and therefore has only a three year experience.

By and large, the older board has had a good record in so far as we are aware. It is a very experienced board. It is really the parent board because it has set the tone for all the boards which came into being at the end of the Second World War when the government of Canada surrendered its jurisdiction to the provinces when the War Measures Act ceased to be effective. It is a tripartite board which is to us very important as a matter of principle. It is representative of labour and management and of the public interest. It has built up over the 20 odd years of its existance a whole body of jurisprudence which is generally well-recognized, accepted and respected. So we are, in that respect, satisfied.

So far as the Public Service Staff Relations Board is concerned, it was a very new board. It had spent the first two years or so of its existence in large measure in hearing applications for certifications, a preliminary function which was absolutely essential. It has, however, in the last year at least, been developing jurisprudence. The experience even in the three-year span has indicated some defects in the legislation which have hampered the Board in its work but these are not the fault of the Board so much as the Parliament of Canada in the way in which it passed the legislation.

To the best of my knowledge—and I might say here that I am a member of that Board—the parties of interest, the certified bargaining agents, have not had, as a trade union centre,

[*Interpretation*]

Il me semble que la partie patronale n'est pas au courant du projet de loi ou est indifférente à ses conséquences. Autrement, elle serait présente. Il semble qu'ils n'ont pas tenté de venir comparaître. On n'a pas été à même d'avoir des entretiens avec eux.

M. Woolliams: Puis-je poser une ou deux questions?

Vous avez une certaine expérience des questions et des négociations ouvrières. Êtes-vous satisfait de la façon dont les diverses commissions fonctionnent actuellement et son constitués comme vous l'avez mentionné dans votre mémoire? A votre avis ont-ils travaillé assez efficacement?

M. Andras: Monsieur Woolliams et monsieur le président, notre expérience. Se rapporte à deux tribunaux fédéraux, la Commission des relations du travail qui existe depuis 1948 et la Commission des relations de travail dans la fonction publique qui date de 1967, ce qui fait qu'elle n'a que trois ans d'expérience.

A tout prendre, la Commission la plus ancienne a fait un bon travail et nous en sommes conscients. Il s'agit d'un organisme très expérimenté. C'est en réalité la commission mère car elle a donné le ton à toutes les commissions nées à la fin de la Seconde Guerre mondiale, au moment où le Canada a étendu sa compétence aux provinces à l'expiration de la Loi sur les mesures de guerre. Il s'agit d'une commission tripartite ce qui est très important pour nous du point de vue principe. Elle représente les opinions du monde ouvrier, du patronat et du public. Elle a établi au cours de ses 20 ans d'exsitence de nombreuses lois ordinairement reconnues, acceptées et respectées. A cet égard, nous sommes satisfaits.

Pour ce qui est de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, il s'agissait d'une nouvelle commission qui a passé les deux premières années de son existence surtout à recueillir des demandes de certificats, fonction préliminaire essentielle. Au cours de l'année dernière, elle a établi des lois. L'expérience de trois ans a indiqué certaines lacunes dans les lois, ce qui a gêné la Commission dans son travail, mais cette situation ne relève pas de la Commission mais plutôt du Parlement et de sa façon d'adopter les lois. Au meilleur de mes connaissances, et je peux dire que je fais partie de cette commission, les intéressés, les agents négociateurs accrédités n'ont pas eu à titre de centrale syndicale à formuler de plaintes contre la Commission comme telle. Là encore nous

[*Texte*]

feedback complaining of the Board as a board. Here again were satisfied, in fact we would wish to insist on a board tripartite in character. And we want, as this short brief indicates, what I can describe as a close system of administration of this kind of legislation.

• 0955

Mr. Woolliams: Have you had any experience of the special prerogative remedies with reference to, say, a board exceeding its jurisdiction, whether as a judicial act or where they have failed to observe the principle of national justice. Those remedies, anyhow, have they ever been used to your knowledge? And, if so, where have they been used?

Mr. Andras: There was a very recent case. The Metropolitan Life Insurance Company case where the Ontario Labour Relations Board was challenged successfully by one of the parties, in this case the employer. I cannot offer you from memory other instances.

Mr. Lewis: There is the *Globe and Mail* case.

Mr. Andras: The decision, Mr. Lewis? Yes, there was the Gale decision. That goes back...

Mr. Lewis: It went right up to the Supreme Court of Canada.

Mr. Andras: Yes, that was over 20 years ago, but you are right.

Mr. Woolliams: Mr. Chairman, basically the CLC feels then that the remedies that are there, that exist now, are not only protection as far as the labour movement is concerned but protection as far as management is concerned, should a board exceed its jurisdiction or fail to observe, as they put it in this Bill, the principles of national justice. The remedies are there anyhow.

Mr. Andras: We di not quarrel, as you will notice from our statement, with subparagraphs (a) and (b). We recognized that these are legitimate aspects of the law and they must be there to protect people.

We are concerned with the fact that the ordinary rulings made by the Board—granting an application for certification, determining the appropriateness of a bargaining unit, removing people from unit or adding to them, determining confidential employees, and the other numerous situations in which a board makes decisions—are all tied up to the whole question of collective bargaining. As we understand the legislation in question, the purpose, the matter of public policy, is that

[*Interprétation*]

sommes satisfaits et nous aimerions en fait, insister pour que cette commission soit de nature tripartite. Nous voulons instaurer, comme ce mémoire l'indique, ce que je pourrais appeler un système rigoureux de mettre la loi en application.

M. Woolliams: Avez-vous une certaine expérience de l'application de certains recours par une commission qui outrepasse ses pouvoirs par un acte juridique ou n'observe pas le principe de la justice nationale? Ces recours ont-ils été employés à votre connaissance? Si oui, où l'ont-ils été?

M. Andras: Il s'est produit un tel cas récemment. L'affaire de la *Metropolitan Life Insurance Company* où la Commission des relations de travail de l'Ontario a été vaincue par l'une des parties, en l'occurence par l'employeur. De mémoire, je ne me souviens pas d'autres exemples.

M. Lewis: Il y a l'affaire du *Globe and Mail.*

M. Andras: La décision du juge Gale, monsieur Lewis? En effet. Elle remonte...

M. Lewis: Cette affaire avait été portée devant la Cour suprême du Canada.

M. Andras: Oui, elle remonte à il y a 20 ans, mais vous avez raison.

M. Woolliams: Est-ce que vous pensez vraiment que le Congrès du Travail du Canada estime que les recours actuels ne protègent pas seulement les ouvriers, mais également les patrons. Une commission devrait-elle outrepasser sa compétence ou ne pas observer, comme il est dit dans ce projet de loi, les principes de justice nationale. Les recours sont toutefois là.

M. Andras: Nous ne mettons pas en cause les alinéas (a) et (b) comme vous le constaterez dans notre déclaration. Ce sont des dispositions nécessaires pour la protection des gens.

Nous sommes préoccupés par le fait que lorsque la Commission établit des règles ordinaires, notamment répondre à une demande d'accréditation, déterminer si une unité de négociation est appropriée, renvoyer ou embaucher du personnel, reconnaître les personnes dignes de confiance et toutes les situations où la Commission doit prendre des décisions, toutes ces questions sont liées à celle de la négociation collective. D'après notre compréhension de la loi en question, le but et le

[*Text*]

there should exist an environment in which employers and employees and their organizations can establish relationships with one another and maintain them in an orderly fashion. And the law sets up the framework within which that can be accomplished.

It is essential, as we indicate in our brief, that that be done with dispatch so that the parties can, relatively unhampered, get about establishing a relationship. If the legislation that is proposed will open the door to long delays then this is bound to be prejudicial to the establishment of a relationship which, as a matter of public policy, should exist and be encouraged.

Our position is that the proposed Section 28 (1) (c) exposes us—and management for that matter although it would be presumptuous for us to speak for management, and so, we speak for ourselves—and that it would be contrary to the public interest that new avenues be created for delay, for procrastination, for untoward legalities, in what should be a relatively flexible and informal system.

Mr. Woolliams: Thank you very much.

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I regret that I was late and I apologize to the witnesses because I was most anxious to hear what they had to say.

• 1000

Your concept of delay concerns me. I must say that I agree with some of what you have said but I am concerned with this situation. Mr. Lewis mentioned the *Globe and Mail* case and you mentioned the Metropolitan Life Insurance case. You agree that, in the last analysis, if a board acts beyond its jurisdiction, acts unjustly, acts in a capricious manner, you have to have recourse to the courts to get it straightened out. You spoke in the terms that we all use when we speak of the present broads with which you are dealing. I suppose your present recourse is to a provincial court. I am not sufficiently familiar with the Act to know if you have the right to appeal to the Supreme Court of Canada or not, but your present recourse is to the provincial court. If a board fails to observe a principle of natural justice you naturally seek redress from the judiciary, and in that regard it seems that you are quite satisfied with the present system.

My interest lies in your criticism that this will essentially change that system. Surely all this does is that it says that if you get that kind of treatment before a federal board of

[*Interpretation*]

sujet de cette politique est d'assurer l'existence d'un milieu qui permette aux employeurs et aux employés et à leurs organisations d'établir des relations et de les entretenir de façon ordonnée. La loi établit le cadre dans lequel cette politique peut s'appliquer.

Il est indispensable comme nous l'avons indiqué dans notre mémoire, que cette mesure soit prise de façon expéditive afin que les intéressés puissent établir ces relations sans trop de difficultés. Si la loi proposée entraîne de longs retards, cette situation va porter atteinte aux relations qui devraient exister et être encouragées.

A notre avis, l'article 28 (1) (c) proposé nous met en évidence ainsi que le patronat même s'il est présomptueux de parler au nom du patronat, et on irait à l'encontre de l'intérêt public en créant des possibilités de délai d'inaction, de formalités mal à propos, dans un système assez souple.

M. Woolliams: Merci.

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Je regrette d'être arrivé en retard, je m'en excuse auprès des témoins. Je tenais beaucoup à entendre ce qu'ils avaient à dire.

Votre idée de délai me préoccupe. Je dois dire que je partage un certain nombre d'opinions que vous avez exprimées mais cette situation m'inquiète. M. Lewis a parlé de l'affaire du *Globe and Mail* et vous avez parlé de l'affaire de la *Metropolitain Life Insurance*. Vous êtes d'accord qu'en dernière analyse, si une commission outrepasse ses pouvoirs, agit d'une manière injuste et capricieuse, vous devez avoir recours aux tribunaux pour régler la question. Vous employez les termes que nous utilisons tous quand nous traitons de ces commissions. Je suppose que votre recours actuel se fait en Cour provinciale. Je ne suis pas assez renseigné pour savoir si vous avez recours à la Cour suprême du Canada, mais votre recours est présentement à la Cour provinciale. Si une commission outrepasse un principe du droit naturel, vous le redressez naturellement, et apparemment, vous êtes satisfait de la latitude que vous procure la loi actuelle.

Je m'attache tout particulièrement à votre remarque à l'effet que nous allons changer essentiellement ce système. Au fond, quelle était la disposition en vertu du système anté-

[*Texte*]

any kind, whether it is the board that is there now or any other board, you now have the right of appeal to a federal court. In what way is that going to increase the delays beyond what they have been in the past?

Mr. Andras: At the present time Section 61 (2) of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act and Section 100 of the Public Service Staff Relations Act contain privative clauses. Our experience tells us that although the legislation ostensibly closes the door to the courts, this in fact is not so.

Mr. Hogarth: Yes, that is true.

Mr. Andras: The parties have had recourse to the courts. We have understood it and we have taken advantage of it as much as employers. Quantitatively, I do not know whether as much as employers or not, but the unions have gone to the courts as well as employers. As I said previously, we do not quarrel with proposed Section 28(1) (a) and (b). These are the words that were chosen from this section:

> ...a perverse or capricious manner or without due regard for the material before it.

It is one thing to go to the courts on a principle of natural justice or on questions of error in law; it is another thing to go before the courts and say that the board acted capriciously or that it did not read the facts as it ought to have read them. I makes it very simple indeed for somebody who is unhappy with a decision to make that statement and, having made it, it sets machinery in motion which will take a long time. In our kind of operation time is an essential ingredient. I will put it to you in the crudest of terms. The purpose of this legislation is to inhibit if possible the occurrence of industrial stoppages. Our experience indicates that where there is undue delay there is more likely to be spontaneous combustion, which is known as a strike.

Mr. Hogarth: Yes. Perhaps I did not clearly understand your position. So far as your body is concerned your position is that you certainly accept the suggestion that there must be an appeal when the principles of natural justice have been avoided or, alternatively, when they have erred in the law. As far as you are concerned you want an appeal whether it is under Section 28 or...

[*Interprétation*]

rieur, vous avez maintenant droit d'appel à la Cour fédérale. Comment cette disposition prolongera-t-elle les délais qui étaient antérieurement accordés. Au fond, ces dispositions stipulent tout simplement, que fort du jugement que vous avez obtenu à une Cour fédérale ou autre, vous pouvez maintenant en appeler à la Cour fédérale.

M. Andras: En ce moment, l'article 61 (2) de la Loi sur les relations industrielles et sur les enquêtes visant les différends du travail et l'article 100 de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique contiennent des dispositions négatives. En vertu de l'expérience que nous avons acquise même si les dispositions de la Loi nous stipulent que nous n'avons pas de recours au tribunal, nous savons qu'il n'en est rien.

M. Hogarth: C'est exact.

M. Andras: Les parties ont eu recours aux tribunaux, nous les avons compris et nous en avons bénéficié comme employeurs. Les syndicats comme représentants des employés en ont fait de même. Comme je l'ai dit tantôt, nous ne nous opposons en rien aux alinéas (a) et (b) de l'article 28(1) proposé et je m'en réfère aux termes suivants . . .

> de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir suffisamment compte des éléments portés à sa connaissance.

C'est une chose de se présenter devant un tribunal pour un principe de justice naturelle ou des erreurs selon la Loi, et c'en est une autre de se présenter devant le tribunal et prétendre que la Commission s'est comportée de façon arbitraire et qu'elle n'a pas lu les faits de la façon qu'elle aurait dû les lire. Évidemment, il est très facile pour une personne qui n'est pas satisfaite d'une décision de faire une déclaration à ce sujet, étant donné que les dispositions prises à ce moment-là seront longues. Dans votre cas, le temps est un facteur important. Franchement, la présente loi vise à réduire si possible les arrêts de travail dans les industries. D'après notre expérience, là où ces arrêts se produisent, il y a également des éruptions spontanées qu'on appelle les grèves.

M. Hogarth: Peut-être, en effet, n'ai-je pas bien compris votre position. En ce qui concerne votre organisme, il doit sûrement y avoir un appel, quand les principes de justice naturelle ont été violés. Vous voulez, en somme, un appel, que ce soit en vertu de l'article 28 ou...

[*Text*]

Mr. Andras: No, we very much prefer to work out our solutions within the framework of the legislation that has been enacted to deal with our kind of situation.

Mr. Hogarth: No, but as you have...

Mr. Andras: Traditionally we have never been happy about taking labour-management matters to the courts. In our case when this has happened it has been done with reluctance and when employers have done it it has been accepted with resentment. I may as well tell you this as frankly as I know how. We do not think that the courts play a positive role in the development of positive and constructive labour-management relationships. These are relationships which the parties should best work out by themselves. The boards are there as tribunals to facilitate the development of those relationships and from our point of view as long as they are tripartite boards, and we are very strongly in support of such boards, then we wish those boards to make the decisions and even though, goodness knows, we are not always successful in appearing before those boards, we are prepared to take our losses.

• 1005

Mr. Hogarth: But my point is, sir, that no matter what board it might be you are certainly aware that on occasion the board can go completely haywire because of a mistake. In short, they can act beyond their jurisdiction and in those instances where it has been absolutely necessary to get the matter back within the framework of the legislation in which you are operating you have sought recourse to the courts. I have a problem in understanding why you would not want to have provisions for an appeal of that nature to a federal court when you have used it in the past in relation to the appropriate provincial court.

Mr. Andras: We were trying to make it clear that our emphasis this morning is on subparagraph (c). We are not here to deal with subparagraphs (a) and (b). We recognize that they have a legitimacy and we did not deal with them here.

Mr. Hogarth: All right. So far as Section 28 is concerned, you accept the concept to the end of subparagraph (b).

Mr. Andras: We do not like the concept...

Mr. Hogarth: You do not like it but you have to use the courts to accept it.

[*Interpretation*]

M. Andras: Non, nous préférons de beaucoup élaborer nous-mêmes nos solutions compte tenu des dispositions de la loi actuelle à cet égard.

M. Hogarth: Non, mais comme vous avez...

M. Andras: Nous n'avons jamais aimé parler de relations ouvrières devant les tribunaux. Quand nous l'avons fait, ce fut à regret, et quand les employeurs en ont fait autant, on l'a accepté avec amertume. Nous ne croyons pas que les tribunaux jouent un rôle positif dans l'amélioration des rapports entre la direction et le syndicat. Ce sont aux parties intéressées à décider des mesures à prendre dans ce domaine. Les conseils sont là, à titre de tribunaux, pour faciliter ces rapports et, à notre point de vue, à titre de commissions tripartites que nous appuyons soit dit en passant et aux auxquelles nous souhaitons tout le succès possible.

M. Hogarth: Peu importe la décision, vous savez sans doute que la Commission peut se tromper à l'occasion. Elle peut déborder le cadre de sa compétence et dans ce cas il faudra rabattre la question dans les limites des mesures législatives en cause et recourir aux tribunaux. Je ne parviens pas à comprendre pourquoi vous ne désirez pas des dispositions concernant un appel de ce genre à une Cour fédérale, dispositions que vous avez utilisées par le passé en ce qui concerne la Cour provinciale.

M. Andras: Nous avons essayé ce matin de souligner l'importance de l'alinéa (c). Nous ne sommes pas ici pour discuter des alinéas (a) et (b). Nous en reconnaissons la légitimité et nous n'en n'avons pas traité ici.

M. Hogarth: Très bien en ce qui concerne l'article 28, vous acceptez le principe de l'alinéa (b).

M. Andras: Nous n'aimons pas beaucoup le principe...

M. Hogarth: Vous ne l'aimez pas beaucoup, mais il vous faut recourir aux tribunaux pour l'approuver.

[*Texte*]

Mr. Andras: ... we want these tribunals to be autonomous agencies on the major ground that we have elaborated on however briefly in our statement.

There is a second ground which, if we had time, we would have dealt with at far greater length; that is, the whole concept in modern society of administrative tribunals dealing with special types of legislation. I am not familiar with many of them but certainly there is one which I have had a great deal of experience with over the years, and that is the Unemployment Insurance Commission. It is a public board or tribunal and it runs a complex piece of legislation. It has a two-level appeals procedure, boards of referees locally and then ultimately an umpire...

Mr. Hogarth: But what I am trying to...

Mr. Andras: ...over the years, and this is closed.

Mr. Hogarth: Your last recourse from all these boards is to a court.

Mr. Andras: We want the last recourse to be the board.

Mr. Hogarth: I appreciate that, but if that is not the situation and if a board acts beyond its jurisdiction you have to go to a court...

Mr. Andras: At the moment we are not quarrelling with you on that. We are saying that proposed Section 28 (1) (c) allows a displeased applicant to appear before a board and simply say that the board was capricious, that the board misread the facts.

Mr. Hogarth: But would you not say that a workman, for instance, or an employee who got an absolutely ridiculous decision from the Unemployment Insurance Commission, something that was capricious, perverse and just off the top of somebody's desk, would have recourse to the courts?

Mr. Andras: At the present time he has recourse to boards of referees and to the umpire.

Mr. Hogarth: Yes, but if the ultimate decision was made in that manner should he not have recourse to some remedy?

Mr. Andras: You are talking in the abstract and I am in a position to talk in concrete terms. I am told that I have appeared before the umpire more often than any man in Canada. I wish I could say that I have been

[*Interprétation*]

M. Andras: .. nous désirons que ces tribunaux soient autonomes en foi des motifs que nous avons exposés brièvement dans notre mémoire.

Si nous en avions eu le temps, nous nous serions attardés sur un autre principe de l'administration des tribunaux dans notre monde moderne en ce qui a trait aux genres particuliers de législation. J'en connais une en particulier, et j'ai eu beaucoup d'expérience à ce sujet au cours des ans à savoir celle de la Commission d'assurance-chômage. C'est une Commission où un tribunal public qui comprend des mesures législatives complexes. On y trouve deux niveaux d'appels, des conseils d'arbitres et finalement un arbitre...

M. Hogarth: Ce que j'essaie de vous dire, c'est que...

M. Andras: ... mais ils n'existent plus.

M. Hogarth: De toutes ces commissions votre dernier recours se fait devant le tribunal.

M. Andras: Nous désirons que ce dernier recours soit la Commission.

M. Hogarth: Je comprends, mais il n'en est pas ainsi, et si une commission déborde les cadres de sa compétence, il vous faut recourir à un tribunal...

M. Andras: Jusqu'ici, nous sommes d'accord. Nous disons que l'alinéa (c) de l'article 28 (1) permet à une personne non satisfaite de comparaître devant la Commission et de déclarer simplement que la décision de la Commission était plutôt absurde ou arbitraire et qu'elle a mal interprété les faits.

M. Hogarth: Toutefois, vous n'irez pas jusqu'à dire qu'un employé qui s'est vu rendre un jugement parfaitement ridicule, absurde ou arbitraire par la Commission d'assurance-chômage, aurait recours aux tribunaux?

M. Andras: Présentement, il peut s'adresser aux conseils d'arbitres ou à l'arbitre.

M. Hogarth: Oui, mais si la décision était ultimement ainsi faite, n'aurait-il pas droit à une certain recours?

M. Andras: Vous parlez de façon abstraite, et pour ma part je suis en mesure de vous parler en termes concrets. On m'a dit que je suis en rapport avec l'arbitre plus souvent qu'aucun autre au Canada. J'aimerais dire

[*Text*]

successful as often as I have appeared, but that is not the case and I do not suppose it ever will be. The fact of the matter is that in my experience the—I would not make this statement with respect to boards of referees because they are at a lower level and they are conducted by laymen—umpire has always been drawn from the Exchequer Court, for example. I beg your pardon, not always; one was from the Superior Court of the Province of Quebec and there were others, but they have always been judges and in my experience they have always done a really first-rate job and their decisions, however adverse they may have been, have been carefully considered and they were based on considerations of fact as well as of law. Our organization deals with very many cases of unemployment insurance. It is a matter of constant concern to us and yet over the years, and I am talking now of an experience that goes back to the beginning of the Act in 1941, it has never been suggested by our constituency that we should alter this particular form of administrative justice.

[*Interpretation*]

que j'ai réussi aussi souvent que j'ai comparu, mais il n'en est rien et je ne crois pas qu'il en soit jamais ainsi. En fait, si j'en crois mon expérience, cet arbitre a toujours été tiré de la Cour de l'Échiquier, non, l'un d'eux venait de la Cour supérieure de la province de Québec et il en a eu d'autres, mais il s'est toujours agi de juges fort compétents, et leurs jugements si aussi contraires qu'ils aient semblé ont toujours été fondés sur les faits et sur la Loi. Notre organisme traite de maints cas d'assurance-chômage. Nous ne cessons de nous préoccuper à ce sujet et pourtant, au cours des années, et je vous parle ici d'un temps qui remonte au tout début de la mise en vigueur de la Loi en 1941, on a jamais proposé de modifier cette justice administrative particulière.

Mr. Hogarth: I see. Your position is now abundantly clear to me. As far as the CLC is concerned the present boards are operating as satisfactorily as possible and you do not see the necessity for further appeal.

M. Hogarth: Je comprends parfaitement. En ce qui concerne le Congrès du Travail du Canada, les commissions actuelles fonctionnent de façon satisfaisante, et vous ne voyez pas pourquoi il faudrait recourir à un appel supplémentaire.

Mr. Andras: We do not want to see them downgraded, as we indicated, by creating a superior body to hear their cases.

M. Andras: Nous ne voyons pas en effet la nécessité de créer un organisme supérieur pour régler ces affaires.

• 1010

Mr. Hogarth: Right.

M. Hogarth: Fort bien.

The Chairman: Mr. Lewis.

Le président: Monsieur Lewis.

Mr. Lewis: Mr. Andras, I want to suggest to you that your brief is a little modest in your objections to the section which you dealt with and I would like to go into that for the record. First of all, in relation to Mr. Hogarth's question, have you looked at Section 18 of the Act?

M. Lewis: Monsieur Andras, je tiens à vous signaler que votre mémoire présente très peu d'objections au sujt de l'article en cause et je voudrais qu'on en prenne note. Premièrement, en rapport avec la question de M. Hogarth, avez-vous étudié l'article 18 de la Loi?

Mr. Beaudry: Yes.

M. Beaudry: Oui.

Mr. Lewis: Surely is not the answer to Mr. Hogarth's question so far as the prerogative writs are concerned and so far as making certain that a board or commission has acted within its jurisdiction and within the confines of natural justice is concerned, that that is contained in Clause 18 for the trial division of the court which would, in the case of the federal court, have the same jurisdiction and the same function as the present superior courts have across the country? Is that not

M. Lewis: Ce n'est sûrement pas la réponse que M. Hogarth attendait au sujet des ordonnances de prérogative, et en autant qu'il s'agissait de s'assurer qu'une Commission avait agi dans les limites de sa compétence et de la justice naturelle en vertu de l'article 18 concernant la Division de première instance qui, dans le cas d'une Cour fédérale, a la même autorité et les mêmes pouvoirs que les Cours supérieures actuelles au Canada? Est-ce exact? Dans sa réponse, M. Hogarth, à mon

[*Texte*]

right? The answer to Mr. Hogarth, I suggest to you, is that Clause 18 provides the remedy for the protection of justice against a decision by a board or commission which is outside its jurisdiction or which, as the courts have said, has lost its jurisdiction because it has not applied the principles of natural justice. And it is based on the same law as all other such prerogatives. Is that not right?

Mr. Beaudry: That is right.

Mr. Lewis: I suppose you have not had time to consult a lawyer on these things either. I wonder whether you ought to leave (a) and (b) alone, particularly (b). What you have in Clause 28 is a provision which says:

(1) Notwithstanding section 18...

...to which I have just referred.

...or the provisions of any other Act,

Does that not read as if a privative clause in the two acts to which you have referred is irrelevant to the jurisdiction of the federal court...

Mr. Andras: That is how we see it, Mr. Lewis.

Mr. Lewis: ...even though Parliament at one time said, as far as the Canada Labour Relations Act, if I may use the short term, or the Public Service Staff Relations Act is concerned, we want this legislation administered by a board subject to the regular common law writs which you can go to court with in order to keep the board within its jurisdiction, and keep the board within natural justice. But that is no longer relevant to Clause 28(1); that goes by the board, the privative clauses or the provisions of any other act, so that the privative clauses in 61(1) and 100 in the two acts to which Mr. Andras has referred are out the window as far as the appeal court of the federal court is concerned.

Then when you go to (b), which you said you are not quarrelling with, this is a kind of legal goldarned situation which, you will forgive me, Mr. Chairman, I am sure all the lawyer members of the Committee are as aware of as I am. The statement: "...whether or not the error appears on the face of the record', changes the law entirely. As I say, you probably have not had time to consult a lawyer because the common law which has been established over 100, 200, 300—God knows how many years—has insisted that where you got a privative clause of a certain kind, it is only an error of law on the face of the record that can be upset by the court. But

[*Interprétation*]

avis, vous suggère que l'article 18 vous fournit les mesures propres à remédier aux erreurs de la justice commises par une Commission s'étendant au-delà de sa compétence ou qui, comme les Cours l'ont dit, a perdu toute compétence parce qu'elle a échappé à tous les principes de justice naturelle. Tout se fonde sur la même Loi que les autres prérogatives de même nature, n'est-ce pas?

M. Beaudry: C'est exact.

M. Lewis: Je suppose que vous n'avez pas eu le temps de consulter un avocat à ce propos. Je me demande s'il ne conviendrait pas de laisser intacts les alinéas (a) et (b), plus particulièrement (b). L'article 28 se lit comme suit:

(1) Nonobstant l'article 18...

...auquel je viens tout juste de faire allusion...

...ou les dispositions de toute autre loi,

N'y voyez-vous pas une disposition privative dans les deux lois auxquelles vous avez fait allusion relativement à la compétence de la Cour fédérale...

M. Andras: C'est ainsi que nous l'envisageons, en effet, monsieur Lewis.

M. Lewis: ...même si le Parlement a déjà dit, au sujet de la Loi sur les relations de travail, ou la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique qu'il voulait que cette loi soit appliquée par une commission assujettie au droit commun qui vous permet de recourir à la Cour en vue de tenir la Commission dans les limites de sa compétence et de la justice naturelle. Toutefois, voilà des dispositions qui ne sont plus pertinentes à l'article 28 (1) mais aux dispositions privatives d'une autre loi, de sorte que les dispositions privatives exposées aux articles 61(1) et 100 des deux lois auxquelles M. Andras fait allusion, sont hors de question en autant qu'il s'agit de la Cour d'appel de la Cour fédérale.

Nous passons ensuite à l'alinéa (b) au sujet duquel, dites-vous, vous n'avez aucune objection à soulever, et qui renferme une de ces situations malencontreuses que vous, monsieur le président et les membres du Comité qui sont des avocats, reconnaîtront. La déclaration: «que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier» change complètement la Loi. Comme je l'ai dit, vous n'avez probablement pas eu le temps de consulter un avocat, car le droit commun qui a été établi au cours de 100, 200 ou 300 dernières années—je ne saurais dire—stipule que lorsqu'il s'agit d'une disposition privative d'un certain genre, c'est une erreur de droit sur la foi du dossier qui

[*Text*]

here it is the error of law, whether it appears on the face of the record or not.

Indeed, Mr. Chairman, I suggest to the Canadian Labour Congress representative that it goes beyond that. Even in the Metropolitan Life case Chief Justice Cartwright, as he then was, said that if the board had asked itself the right question the court could not interfere. The basis of that decision was not that there was an error of fact or anything of that sort, but that the board had certified a union for a group of employees who could not, by the constitution of the union, be members of the union. The court said the board should have asked itself: "Can these people be members of the union" instead of asking itself: "Can these people be members of the union on the basis of the standards which the board has set rather than the standards which the constitution of the union has set."

I suggest to you that subsection (b) will be almost as troublesome to the labour-management relations field as subsection (c), and in view of Section 18 which gives the federal court the original jurisdiction to deal with prerogative applications, why is Section 28(1) there at all—any part of it?

• 1015

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I am sure, Mr. Lewis, has borne in mind the fact that the appeals are to two different divisions of the court.

Mr. Lewis: I appreciate that fully, Mr. Hogarth, I am not a member of the Committee; I was asked by Mr. Brewin and Mr. Gilbert, for heaven's sake to be here, because they had to be at some other committee, but there is, as the members of this Committee well know, a very fundamental difference between a statutory right of appeal, which is what 28(1) gives, and the use of the prerogative writs to keep a board or a commission within its jurisdiction which Clause 18 gives. It is this statutory right of appeal on law, on fact, on everything that makes 28(1) totally wrong in terms of boards and commissions.

Clause 18 provides the usual avenue of application for an order in lieu of *certiorari* or *mandamus* or *quo warranto* or prohibition, or what-have-you, in order to keep the board or commission within its realm, within its authority, within the principles of natural justice. But Clause 28 does not do that; Clause 28 gives a statutory right of appeal from every board and commission, from every decision or order except an administrative one, whatever that may be, and there

[*Interpretation*]

peut ennuyer la Cour, mais il s'agit ici d'une erreur de droit, qu'elle soit apparente ou non à la lecture du dossier.

Monsieur le président, je suggère au Congrès du Travail du Canada d'aller plus loin. Même dans l'affaire de la *Metropolitan Life* le juge Cartwright a dit que si la Commission s'était posé la question pertinente, la Cour n'aurait pas lieu d'intervenir. Ce jugement se fondait non pas sur une erreur de fait ou quoi que ce soit de ce genre, mais sur le fait que le Conseil avait accrédité un syndicat pour un groupe d'employés qui ne pouvaient pas en vertu des statuts du syndicat, être membres du syndicat. La Cour avait déclaré que la Commission aurait dû se demander si ces personnes pouvaient être membres du syndicat au lieu de se demander si elles pouvaient l'être sur la foi des normes que la Commission a établies plutôt que les normes fixées par les statuts du syndicat.

Je suggère que l'alinéa (b) entraînera autant de difficultés dans le domaine des relations ouvrières que l'alinéa (c), considérant l'article 18 qui confère à la Cour fédérale la compétence originale de traiter les demandes de prérogative. Pourquoi en fait l'article 28 (1) existe-t-il?

M. Hogarth: Monsieur le président, je suis sûr que M. Lewis n'ignore pas que les appels constituent deux divisions distinctes de la Cour.

M. Lewis: Je le sais très bien, monsieur Hogarth. Je ne suis pas membre du Comité; MM. Brewin et Gilbert m'ont invité à venir ici, mais tous savent qu'il existe une différence essentielle entre un droit statutaire d'appels que confère l'article 28 (1), et l'utilisation des mandats de prérogative pour contenir une commission dans les limites de sa compétence, comme en dispose l'article 18. C'est ce droit statutaire d'appeler à la Loi qui fausse tout à fait l'article 28 (1) à l'égard des offices et commissions.

L'article 18 prévoit la façon normale d'appliquer une ordonnance de *certiorari ou mandamus* ou de *quo warranto* ou d'interdiction en vue de contenir la Commission dans les limites de sa compétence et du droit naturel, mais l'article 28 n'en fait rien; il confère le droit statutaire d'appel à tous les offices ou commissions en vertu des décisions ou ordonnances sauf s'il s'agit d'une ordonnance administrative, quelle qu'elle soit, et bon nombre d'arguments surviendront au sujet de définir

[*Texte*]

will be lots of argument as to which is an administrative one and which is not, I can tell you, whenever it gets into court.

Mr. Deakon: For the last 10 years they have been arguing that point.

Mr. Lewis: For the last 400 years they have been arguing that point, and now they will have reason to argue it because it is right in the legislation, and we lawyers will have a Roman holiday at the expense of labour-management relations, which will not be the first time, I suppose.

Mr. Hogarth: They are money makers.

Mr. Lewis: I suggest, Mr. Chairman, that this is basically the position as I understand it, and I may say to my friend, Mr. Woolliams, that I have had some approached by lawyers representing management who are very unhappy with Clause 28, the statutory right of appeal, which is given by Clause 28 rather than the ordinary route to keep a board or commission within its jurisdiction and within the principles of natural justice.

May I say, Mr. Chairman, that subsection (a) is really totally unnecessary because the law is already established. Clause 21 does not add one title to the law as it is already established and has been established ever since, I think, a cause of the eighteenth century—Barnaby vs Fuller or something like that; I forget the exact name.

Mr. Woolliams: Nobody is going to check on it.

Mr. Lewis: I am not so sure, knowing some of the members of the Committee.

The Chairman: It was Barnaby against Fullers.

Mr. Lewis: Pardon?

The Chairman: There was an "s" on Fullers.

Mr. Lewis: I undertake to give that to Mr. Hogarth as soon as I can make it.

Mr. Hogarth: I take it it was your case.

Mr. Lewis: No, as a matter of fact it was in my pre-incarnation as a Whig lawyer.

Subclause (a) simply does not add anything to the law. The law is established that if a board or commission does not observe the principles of natural justice or acts beyond, or refuses to exercise its jurisdiction, it is subject to the supervisory function of the courts. It does not add a thing.

[*Interprétation*]

qui est la personne préposée à l'administration et qui ne l'est pas, lorsqu'on sera devant le tribunal.

M. Deakon: On débat ce point depuis 10 ans.

M. Lewis: On en discute, en fait, depuis 400 ans, et ils auront maintenant raison de le faire plus particulièrement parce que c'est un droit en vertu de la législation et nous autres, avocats, jouiront d'un congé aux frais des relations patronales-ouvrières et ce ne sera pas la première fois.

M. Hogarth: Ils font beaucoup d'argent.

M. Lewis: Je crois, monsieur le président, que telle est la situation en autant que je puisse voir et je puis ajouter à l'intention de M. Woolliams, mon ami, que certains avocats qui représentent la direction ne sont pas tellement satisfaits de l'article 28, qui compte le droit d'appel statutaire contrairement à la voie ordinaire de recours pour tenir un office ou une commission en fonction de sa compétence légale ou des principes du droit naturel.

Me permettez-vous de dire, monsieur le président, que l'alinéa (a) est en fait absolument superflu parce que la Loi existe déjà. L'article 21 n'y ajoute rien.

M. Woolliams: Personne ne vérifiera ce point.

M. Lewis: Je me le démande, connaissant certains membres du Comité.

Le président: Il s'agissait de Barnaby contre Fullers.

M. Lewis: Pardon.

Le président: Il y avait un «s» à Fullers.

M. Lewis: Je me charge de remettre ce texte à M. Hogarth dès que je le pourrai.

M. Hogarth: C'est votre affaire.

M. Lewis: En fait, cette affaire me revenait comme avocat libéral.

L'alinéa (a) n'ajoute rien à la Loi, car elle stipule que si un Conseil ou une commission n'observe pas les principes de la justice naturelle ou excède ou refuse d'exercer sa compétence, il est sujet à la surveillance des Cours. Cette disposition n'ajoute rien.

[*Text*]

• 1020

Subclause 1(b) changes the law fundamentally, in suggesting that there is a statutory right of appeal on an error of law whether or not that error appears on the face of the record. There is a very important case from the Ontario Appeal Court and this time I do remember the name—*Bradley v. Canadian General Electric* and a decision by Mr. Justice Roach which sets out all these questions when you have privative clauses in an act.

Clause 28(1)(c), in my respectful submission is a disgraceful subclause. To give an automatic statutory right of appeal on a question of fact from a board or commission, having nothing to do with law or jurisdiction or anything else is to put the entire jurisdiction in the realm of boards and commissions on its head.

Mr. Woolliams: And encouraging delay.

Mr. Lewis: And encouraging delay, encouraging costs and encouraging all sorts of things and destroying the effectiveness of all these boards. I know Mr. Beuadry very well; I know Mr. Andras very well; I know neither of them is a lawyer: I could not very well ask questions to bring out the points I made so I thought I had just better state it instead of being coy in asking questions.

The Chairman: You did it very well. Thank you. Mr. MacEwan.

Mr. MacEwan: I had some questions, Mr. Chairman, but I guess they have been answered. I do not always agree with Mr. Lewis but I suggest that on the basis of the arguments which he has put forward, very important legal arguments, is it the intention of the Committee to hear witnesses from the Department of Justice for further interpretation of this proposed Act? I think that would be important: they could send a witness or a memo dealing with these points because they go right to the guts of the changes so far as this Appeal Court is concerned.

The Chairman: I am sure, Mr. MacEwan, when we go clause by clause that Mr. Turner will be here; as a matter of fact, he will be here at 11 o'clock and so will his officials. Some questions will be asked. He has appeared before the Committee and has answered questions in relation to this.

Mr. MacEwan: I realize that but I am talking about the points that were brought up this morning, Mr. Chairman; I know the Minister was here.

The Chairman: Yes, I am sure when Mr. Turner and his officials appear before the

[*Interpretation*]

Le paragraphe 1 (b) change fondamentalement la loi, car il prévoit un droit d'appel statutaire en cas d'erreur de droit que cette erreur figure ou non au dossier. Il y a à la Cour d'appel de l'Ontario une affaire de jurisprudence très importante—*Bradley contre la société Canadian General Electric* et le juge Roach s'est prononcé au sujet de ces questions quand il s'agit de dispositions privatives dans une loi.

L'article 28 (1) (c) est, à mon avis, disgracieux. Accorder un droit d'appel statutaire automatique sur une question de fait provenant d'une commission ou d'un office et ne se rattachant nullement à la loi ou à la compétence ou à quoi que ce soit, c'est mettre tout dans les mains des commissions ou des offices.

M. Woolliams: Et favoriser les délais.

M. Lewis: Et favoriser les retards, les frais, et toutes sortes d'autres inconvénients, freinant du même coup l'efficacité des commissions. Je connais bien MM. Beaudry et Andras; comme ils ne sont pas avocats, j'ai cru préférable d'exposer ma question le mieux possible plutôt que de la leur poser.

Le président: Vous avez très bien fait. Merci. Monsieur MacEwan.

M. MacEwan: On a déjà répondu aux questions que je voulais poser. Je ne suis pas d'accord sur toute la ligne avec M. Lewis, mais je me demande sur la foi des arguments qu'il a présentés, si le Comité a l'intention d'entendre les témoignages des représentants du ministère de la justice au sujet du bill. On pourrait citer un témoin sur ces points particuliers car il présume en somme le fond du problème en ce qui concerne la Cour d'appel.

Le président: Je suis sûr, monsieur MacEwan, que, lorsque nous ferons l'étude du bill article par article, M. Turner sera ici; en fait, il sera ici à 11 h, accompagné de ses hauts fonctionnaires. On posera des questions, et il a déjà comparu devant le Comité et répondu à des questions à ce sujet.

M. MacEwan: D'accord, mais je parle plus particulièrement des points qu'on a fait ressortir ce matin, monsieur le président. Je sais que le ministre était ici.

Le président: Oui, M. Turner et ses hauts fonctionnaires pourront sûrement répondre

[*Texte*]

Committee they will be in a position to answer any questions pertaining to these proposed sections.

Mr. MacEwan: Yes.

Mr. Woolliams: I wonder if I might just make some supplementary remarks. I agree with Mr. Lewis entirely and as it affects labour and management relations we should have, before we get into clause by clause—what is the hurry on this Bill? It is changing the whole thing. We have heard some very good evidence from Mr. Watson, who was a professor, on conflict of jurisdiction in reference to other courts—some people representing management. I am inclined to believe they would support labour absolutely because it is going to work as much against their interests as it is against labour interests.

The Chairman: Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: I agree in many respects with what Mr. Lewis has said but he raised the question of delay with respect to these appeals. Is it the intention of the authorities who will be administering this proposed Act to avoid as much delay as possible? I understood from the Minister when he appeared before the Committee that one of the reasons this particular Court was being set up was to avoid delays which ordinarily occur when you appear before the Exchequer Court of Canada.

• 1025

Mr. Lewis: Mr. McQuaid if I may interrupt you. I know you like to be fair and I like to be but if you look at proposed Section 28(5), you will see that the Justice Department did try to provide something that would avoid...

> (5) An application or reference to the Court of Appeal made under this section shall be heard and determined without delay and in a summary way.

...whatever in a summary way means.

Mr. McQuaid: Whatever the hell that means.

Mr. Lewis: Whatever a summary way means when you are dealing with a Court of Appeal. I am damned if I know what it means. But there is that intention expressed in proposed subsection (5). I thought in fairness I ought to draw your attention to that.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, could I speak on a point of order. It is on the same point.

[*Interprétation*]

aux questions que vous leur poserez au sujet de ces articles proposés.

M. MacEwan: Oui.

M. Woolliams: Me permettez-vous une remarque? Je suis totalement d'accord avec M. Lewis et étant donné que cette question a des répercussions sur les relations du travail, il nous faudrait, avant d'entreprendre l'étude du bill article par article; au fond qu'est-ce qui presse? Cette disposition change tout, nous avons entendu un témoignage important de la part de M. Watson, qui était professeur, sur les différends de compétence concernant les autres cours, certaines personnes représentant la direction. Je crois volontiers qu'ils appuieraient le syndicat absolument parce que c'est dans leur intérêt tout autant que dans celui du syndicat.

Le président: Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: Je suis, sur bien des rapports, en accord avec M. Lewis, mais il a soulevé au sujet de ces appels la question du délai. Ceux qui verront à l'application de la Loi, ont-ils l'intention de supprimer autant que possible les délais? La déposition du ministre auprès du présent Comité me laisse croire que l'une des principales raisons pour lesquelles cette Cour a été établie était précisément d'éviter ces délais qui se produisent quand on comparaît devant la Cour de l'Échiquier du Canada.

M. Lewis: Monsieur McQuaid, je m'excuse de vous interrompre. Je sais que vous aimez être juste mais si vous jetez un coup d'œil sur l'article 28 (5), vous verrez que le ministère de la Justice a essayé d'arrêter des dispositions qui éviteraient...

> (5) Les demandes ou renvois à la Cour d'appel en vertu du présent article doivent être entendus et jugés sans délai et d'une manière sommaire.

...quelle que soit la portée de l'expression «d'une manière sommaire».

M. McQuaid: Quelle que soit, en effet, la signification de ces termes.

M. Lewis: En effet, que veut dire «d'une manière sommaire», lorsqu'on traite avec une Cour d'appel. Je n'en sais rien, mais c'est quand même le sens de l'alinéa (5). J'ai cru bon d'attirer votre attention sur ce point.

M. Hogarth: J'invoque le Règlement, monsieur le président.

[*Text*]

The Chairman: Mr. Hogarth, on a point of order.

Mr. Hogarth: I am not too sure that we have not missed the point here now. Just assuming that proposed Section 28(1) is acceptable in its present form, under the present law, ignore this Bill all together, if there is an erroneous decision of the Board, the labour union or management as the case may be, have to go to the provincial court. Is that not so? After all the proceedings before the Board, they have to go to a provincial court, then they have to go to the provincial Court of Appeal and then they have to go to the Supreme Court of Canada.

The Minister perhaps can answer the question when we come to it, but I think the intent of proposed Section 28 is to say, let us stop all these long delays; let us provide an appeal directly to the Appeal Division of the Federal Court and then that can go to the Supreme Court of Canada. It seems to me when you talk about delays, proposed Section 28 is no more than a codification of the *certiorari* application contemplated by proposed Section 18 and it is to expedite these decisions, to give the Bill its due.

Secondly, it is to a Federal Court, as I understand it, because they do not want provincial courts applying principles of certification or whatever the problem might be in Manitoba differently from those in Nova Scotia. They want a consistency in the law pertaining to the matter which seems to me in both instances to be of tremendous benefit. True, proposed Section 28 could provide any application, whether a *certiorari*, to be brought to the Trial Division or the Appeal Division; but certainly proposed Section 28 does no more than give you a *certiorari* to the Appeal Division.

The Chairman: This was on a point of order.

Mr. Hogarth: More or less.

The Chairman: More than less. Mr. Murphy.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, I hope the witnesses realize, and I am sure they do, the provisions of this Bill are intended to apply to all federal boards, administrative tribunals and not just to the Federal Labour Relations Board. Do you realize, for example, that the members of the Tax Appeal Board are appointed by the tax department? The type of decision you get there might not be the type that the average person is prepared to accept. They have a right of appeal but on such narrow grounds that it is unreal. To this

[*Interpretation*]

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Nous avons, peut-être, passé à côté de la question. Supposons que l'article 28 (1) est acceptable dans son présent libellé, faisant abstraction du bill, si la commission se trompe dans son interprétation, le syndicat ou la direction, selon le cas, doit recourir à la Cour provinciale n'est-ce pas? Après toutes ces démarches auprès de la Commission, il faut recourir à une Cour provinciale, puis à la Cour d'appel provinciale, enfin à la Cour suprême du Canada.

Le Ministre saura répondre à la question quand nous y arriverons mais, à mon sens, l'article 28 vise à supprimer ces délais; il prévoit en fait un recours direct à la Division d'appel de la Cour fédérale, puis un recours à la Cour suprême du Canada. Lorsque vous parlez des délais, il me semble que l'article 28 n'est ni plus ni moins qu'une codification du principe *certiorari* dont s'inspire cet article qui vise à accélérer ces décisions.

En outre, il s'agit d'une Cour fédérale, si j'ai bien compris, car ils ne veulent pas que la Cour provinciale applique différemment le principe de l'accréditation ou quel que soit le problème s'il s'agit de la province du Manitoba ou de celle de la Nouvelle-Écosse. Ils donnent une solution de continuité, et j'y vois moi-même de grands avantages. L'article 28 pourrait se prêter à diverses applications *certiorari* auprès de la division de première instance ou appel, mais en tout cas, l'article qu'on propose prévoit de fait un *certiorari* auprès de la division d'appel.

Le président: Il s'agissait d'un appel au Règlement.

M. Hogarth: Plus ou moins.

Le président: Plus ou moins. Monsieur Murphy.

M. Murphy: J'espère que les témoins se rendent compte que les dispositions du présent bill s'appliquent à toutes les commissions ou offices fédéraux et tribunaux administratifs et non pas seulement à la Commission des relations de travail. Comprenez-vous que les membres de la Commission d'appel de l'impôt sont nommés par le ministère de l'impôt? Les décisions qu'on y fait ne sont pas celles que le citoyen moyen est en lieu d'accepter. Ils ont droit d'appel, mais ce droit se fonde sur une base si fragile qu'il est pratiquement irréel.

[*Texte*]

extent we have to look at more than just one particular board.

Mr. Andras: We have not very much familiarity; our constituents are seldom troubled by tax appeals and we have little or no experience with that particular tribunal.

Mr. Murphy: Your constitutents might well be affected by the decisions of the CRTC, for example.

Mr. Andras: Yes, this is a matter of concern to us and I am glad you mentioned it. We are thinking in terms of autonomous boards created by statute which administer Statutes given to them as their jurisdiction. The two boards that we are closest to are the two Labour Relations Boards. I mentioned before in answer to a question by Mr. Hogarth, the Unemployment Insurance Commission which is at least apparently an autonomous Commission administers the Unemployment Insurance Act; the Canadian Radio-Television Commission is another case in point and I think in the Schedules to the Bill there are a number of other bodies referred to with specific amendments to their particular legislation.

As I said earlier, it is a pity that time caught us short; we did not become seized of this matter until relatively late. We had a convention, and have just come back from Edmonton.

• 1030

But there is a very serious and important principle involved and I wish we had had time to elaborate on it in our statement, and that is the need for autonomous administrative tribunals to engage in administrative law—I hope that is the correct term, I am a layman—and to make decisions on the basis of the law as they read it and to permit an ongoing situation so that in the field of broadcasting, for example, the business of licensing or review of regulation and the other functions which the CRTC have under the Broadcasting Act can be conducted without, what I will call, undue delay.

We have made appearances before the CRTC, not for licence applications but on the question of regulations. We appeared very recently, just a matter of weeks ago. And they have made a decision lately. I disagree with the decision personally.

I think they compromise too much. But I think it was appropriate that they should have the right to make that decision and to make it with finality. This is important for the maze of administrative bodies that we

[*Interprétation*]

Aussi nous faut-il recourir en fait à plus d'une commission.

M. Andras: Nous n'avons pas beaucoup de connaissances précises à ce sujet. Nos gens ne sont pas souvent embêtés par les appels d'impôt et nous n'avons pratiquement pas de rapport avec ce tribunal.

M. Murphy: Mais vos gens pourraient fort bien être touchés par les décisions rendues par la Commission de la radio-télévision canadienne.

M. Andras: Oui. Je suis heureux que vous ayez mentionné cette question car elle nous cause du souci. Je parle ici des commissions autonomes créées par la loi et qui appliquent des lois qui relèvent de leur compétence. Les deux commissions dont nous sommes le plus près sont les Commissions des relations de travail. Je l'ai mentionné tantôt en répondant à M. Hogarth, la Commission d'assurance-chômage qui est en apparence moins autonome, et applique la Loi sur l'assurance-chômage et la Commission de la radio-télédiffusion canadienne.

Je l'ai dit plus tôt, il est regrettable que le temps nous manque, car je n'ai été saisi de la présente question que récemment. Je reviens tout juste d'Edmonton où nous avons eu un congrès.

Toutefois il y a en cause ici un principe très important, et j'aimerais avoir le temps de l'élaborer au cours de notre déclaration, et c'est le besoin que les tribunaux administratifs autonomes ont de s'engager dans le domaine de la législation administrative—j'espère que cette expression est correcte—et de prendre des décisions fondées sur la loi et de permettre à une situation de se perpétuer de sorte que, dans le domaine de la radiodiffusion l'émission des licences ou la révision des règlements et toute autre fonction que la Commission de la radio-télévision canadienne assume puisse se faire sans trop de délai.

Nous avons comparu, et il y a quelques semaines, devant cette commission non pas pour obtenir une licence, mais au sujet des règlements, et récemment ils ont pris une décision. Personnellement, je ne suis pas d'accord avec cette décision.

A mon avis, ils prêtent trop aux compromis, mais il convient qu'ils aient le droit de prendre une décision définitive. Ce fait est très important, étant donné la masse d'organismes administratifs que nous avons dans le

[*Text*]

have in this country. With the complexity of legislation covering so many fields of human activity, we need such bodies to conduct the business of this country—at least the public business of this country.

Just this morning when I came here I happened to be looking at the Public Service Staff Relations Act, which lists in an appendix to Schedule A a variety of boards and commissions. There are some dozens of them. I am not going to trouble you with reading them all, but you have the Agricultural Stabilization Board, the Air Transport Board, the Atlantic Development Board, what was the Board of Broadcast Governors, the Board of Grain Commissioners, the Board of Transport Commissioners, the Unemployment Insurance Commission, the War Veterans Allowance Board, the Tariff Board and the Public Service Commission. There are literally dozens of these bodies.

Mr. Murphy: Yes, I realize that.

Mr. Andras: And they have ongoing business to conduct. They make decisions on a daily basis. If we are going to downgrade these boards so that their decisions are not accepted, so that everyone who appears before them says to himself: "If I lose it here I can always say they misread the facts, they were perverse or capricious, I will carry it one more step." In our kind of affairs, in labour-management relations where, as I said earlier, time is an important ingredient, this kind of carrying forward has fatal implications for the relationship itself.

Mr. Murphy: But using the point that you have made, that there are so many of those boards affecting the lives of so many Canadians, making decisions which go right to the root of matters and affect the everyday lives of tens of thousands of Canadians, do you not feel that there should be some resort to judicial review where decisions have been perniciously or wrongly made.

Mr. Andras: Let me put it this way. There are two aspects, one of which was touched on by Mr. Lewis in his reference to Section 18. I am a layman and I will let it go at that. There is another aspect which is extremely important too, and that is the aspect of administrative justice. If there are large numbers of public tribunals—and here I go beyond the two that concern us—then it is necessary that there should be embodied in their administration opportunities for a redress. The Canada Pension Plan is a case in point. It has an appeals procedure and, in my

[*Interpretation*]

pays. Considérant le réseau de législation qui recouvre tant d'aspects de l'activité humaine, il nous faut des organismes capables de mener les affaires de notre pays—au moins les affaires publiques.

Je jetais ce matin un coup d'œil sur la Loi sur les relations du travail dans la Fonction publique et on retrouve en appendice une liste des divers offices ou commissions. Il y en a des douzaines, entre autres la Commission canadienne des grains, la Commission des allocations aux anciens combattants, la Commission d'assurance-chômage, la Commission du tarif et la Commission de la Fonction publique.

M. Murphy: Oui, je sais.

M. Andras: Toutes ces commissions doivent s'occuper de leurs affaires. Tous les jours, elles prennent des décisions. S'il nous faut amoindrir la valeur de ces commissions et rejeter leurs décisions, le particulier croira à l'avenir que s'il perd sa cause auprès de l'une d'elles, il peut toujours alléguer qu'on a mal lu la question, qu'on a agi de façon absurde ou arbitraire et qu'il convient de passer à l'étape suivante. Dans les affaires du genre de celles que nous traitons où, je l'ai dit plus tôt, le temps est un facteur très important, reporter à plus tard une question comporte des risques fatals.

M. Murphy: Toutefois si je me fonde sur l'argument que vous avez vous-même invoqué, à l'effet qu'il y a au Canada un grand nombre de ces commissions qui prennent des décisions qui vont droit au cœur de la question et touchent le comportement de milliers de Canadiens tous les jours, croyez-vous qu'il conviendrait d'avoir une certaine révision judiciaire là où les décisions ont été prises de façon arbitraire ou erronée.

M. Andras: Il y a deux aspects à la question, dont l'un a été ébauché par M. Lewis lorsqu'il a fait allusion à l'article 18. Je ne suis pas un avocat et je n'entrerai pas dans ce domaine, mais il y a aussi la question de justice administrative. S'il y a un grand nombre de tribunaux publics—ma pensée va bien au-delà des deux tribunaux qui nous intéressent ici—il est alors nécessaire de prévoir éventuellement un correctif à leur administration. Le régime de pensions du Canada est un exemple pertinent. Il comporte une procédure d'appel qui, à mon avis, n'est pas

[*Texte*]

opinion, it is not a good appeals procedure. I think the correction lies not in going to the courts but amending the Canada Pension Plan to make it easier for a claimant to appeal and to have his or her day in court.

Now the same instance could be multiplied. I think what we need to do is to examine these boards, tribunals and commissions and the legislation under which they operate and see if there are effective appeals procedures within them, so that they can be flexible and expeditious in the handling of their business and in redressing grievances.

• 1035

Mr. Murphy: What you are saying, sir, is that rather than trying to deal with all the boards in one act we should take the time to review probably three dozen different acts, when it all could be done, as we are trying to do, in one act here?

Mr. Andras: Well I do not know. It is hard for me to say that. I would simply say that I agree with another gentlemen—I think it was Mr. McQuaid, but I am not sure—who said that perhaps your Committee is acting with undue haste. Perhaps you ought to go more deeply into a review of the implications of this section and make sure that what you are doing is really in the public interest.

Mr. Murphy: That is something on which each of us will have to make up our minds.

Mr. Andras: You must search your own consciences. We can only come here and prick them.

Mr. Murphy: Right.

There is one point that you make in your brief that concerns me a bit and it seems to pervade all your thinking. You say, "It would be fair to say that it would be better for a board to make a bad decision from time to time than for all its decisions to be susceptible to appeal..." I get the distinct impression from the representations you have made and some of the things that Mr. Lewis has said, that what we should be more interested in is the quantity of decisions that are made rather than the quality of those decisions.

Mr. Andras: No, sir. Obviously we think that tribunals should make good decisions and by "good" I do not necessarily mean those in which we are always successful. They should make decisions judiciously and carefully in the light of their knowledge of the law, their own jurisprudence and of the facts before them. It is not quantity that matters, it is the

[*Interprétation*]

approprié. A mon avis, le correctif n'est pas de recourir au tribunal mais plutôt de modifier la Loi sur le régime de pensions du Canada de façon que le plaignant puisse plus facilement recourir à l'appel et comparaître en Cour.

Je pourrais citer un grand nombre d'exemples de ce genre. Ce qu'il nous faut, c'est d'étudier ces offices, tribunaux et commissions, et la Loi sur laquelle ils se fondent et voir s'ils comportent un système efficace d'appel, de façon qu'ils soient souples et expéditifs dans la conduite de leurs affaires et des griefs.

M. Murphy: En somme, monsieur, plutôt que d'essayer, en vertu des dispositions d'une seule loi, de s'occuper de toutes les commissions, il nous faudrait selon vous réviser des douzaines de lois différentes au lieu de n'en réviser qu'une comme nous essayons de le faire présentement?

M. Andras: Je ne sais pas. C'est difficile à dire, mais je n'en conviens pas moins avec ce monsieur—c'était je crois M. McQuaid mais je n'en suis point sûr—qui trouvait que votre Comité se presse peut-être un peu trop. Peut-être convient-il d'évaluer les répercussions de cet article et vous assurer que vous agissez vraiment dans l'intérêt du public.

M. Murphy: C'est là un point sur lequel chacun de nous devra se faire une idée.

M. Andras: C'est à vous de juger, nous ne sommes ici que pour exposer notre point de vue.

M. Murphy: Fort bien.

Il y a dans votre mémoire un point que vous soulevez et qui semble aller à l'encontre de votre pensée. Vous dites: «Il serait juste de dire qu'il serait préférable qu'une commission prenne de temps à autre une mauvaise décision que de voir toutes ses décisions exposées à un appel...» Je crois comprendre, en me fondant sur votre argument et certaines des paroles que M. Lewis a dites que nous devrions attacher plus d'importance à la quantité des décisions qui sont prises qu'à leur qualité.

M. Andras: Non, monsieur. Nous croyons, c'est évident, que les tribunaux doivent prendre des décisions qui sont justes, et je n'entends pas par ce mot des décisions qui sont couronnées de succès, mais ils doivent se prononcer judicieusement et soigneusement, sur la foi de leur connaissance juridique, de la jurisprudence et de l'exposé des faits. La

[*Text*]

opportunity for the parties to appear to have a fair hearing and to have their case carefully considered, and for the decision to be made quickly enough so that the parties of interest know where they stand and what they can do in terms of their ongoing relationship. We here are talking as specialists in labour-management relations. This is our field of expertise. This we know a great deal about. That is how we make our living. In that field we want to emphasize this point again and again—that in labour-management relationship it is a matter of public policy, and it is so spelled out in the law, that there should be dispatch in the administration of the law. Section 28 of this Bill destroys dispatch. This is our essential criticism.

Mr. Murphy: That is very interesting. Thank you.

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, I have one point I would like to ask Mr. Andras about, and perhaps Mr. Lewis too since I suppose he can be regarded as an expert witness in this field.

It arises out of a statement in paragraph 6 on page 2, where it says:

> ...the prospects open up for them to become merely way-stops on the way to a still higher tribunal where a final decision may be obtained.

Of course what does happen in the higher tribunal under Section 28 is not that there is a final decision there, but the court has jurisdiction "to review and set aside a decision or order". So if I read this correctly, the court can say that the decision is wrong, then back it goes to the two tribunals that you gentlemen are particularly concerned with, and they know that they cannot make the decision in the certain way that the court of appeal has said, and they will have to make it in another way. I think this is probably a fair reading of the intent.

If I carry this one step farther before Mr. Andras comments, then I suppose it would be open for an aggrieved party to go back to the court of appeal and find out whether that second decision was in line. And it might bounce back and forth between them for some time. So in a sense the final decision might be obtained from the court of appeal when it fully agrees with the proceedings down below. But it might be a process that takes several steps.

[*Interpretation*]

quantité importe peu, ce qui compte c'est l'occasion qui est fournie aux parties de comparaître en vue d'une audition équitable et de voir leur cas recevoir l'attention qu'il mérite; et aussi de recevoir rapidement un jugement de façon à être fixé sur les relations à entretenir. Nous parlons ici à titre de spécialistes dans les relations de travail. C'est le domaine où nous excellons plus particulièrement, et nous ne saurions trop répéter que dans ce domaine il convient de procéder rapidement. L'article 28 va à l'encontre de cette rapidité d'action. Voilà pourquoi nous le critiquons.

M. Murphy: Très intéressant, merci.

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Monsieur le président, je m'adresse à M. Andras et à M. Lewis qui est peut-être considéré comme un expert dans ce domaine.

Ma question provient d'une déclaration au paragraphe 6 de la page 2 qui se lit comme suit:

> ...les possibilités se multiplient de voir ces organismes se transformer purement et simplement en étapes sur la voie menant à un tribunal plus élevé où l'on obtiendrait une décision définitive.

Bien entendu, ce qu'il advient à ce tribunal supérieur en vertu de l'article 28 n'est pas une décision finale, mais la Cour d'appel a compétence d'«examiner et annuler une décision ou ordonnance». Donc, à moins que je ne m'abuse, la Cour peut dire que la décision est erronée, et l'affaire est renvoyée aux deux tribunaux dont vous, messieurs, vous préoccupez plus particulièrement, et ces tribunaux savent qu'ils ne peuvent pas rendre un jugement dans un certain sens que la Cour d'appel a dit et qu'ils devront faire en un autre sens.

Je vais plus loin. Le plaignant peut toujours s'en référer à la Cour d'appel pour savoir si le deuxième jugement est valable, et ainsi, on pourrait se renvoyer la balle durant un certain temps. En un sens, ce serait peut-être à la Cour d'appel de trancher la question lorsqu'elle serait parfaitement en accord avec les procédures mentionnées plus bas, mais il faudrait passer par différentes étapes.

[*Texte*]

Mr. Andras: Well, what may happen is that the operation was successful but the patient died. This is the kind of thing that occurs in an application for certification, for example, where the time element in the case of an anti-union employer is very valuable because time in such circumstances tends to be destructive of the right of association, and we are very sensitive to that.

Mr. McCleave: I would like my colleague to comment on it.

• 1040

Mr. Lewis: I think it would depend on the board from which the appeal is taken—the subject matter of the appeal. Take the Labour Relations Board; if it was a certification issued by the Board then the appeal board would quash it and that would end it. If, on the other hand, it was a certification denied by the Board and it is the applicant for certification which goes to the appeal court, then the likelihood is that the appeal court would remit it back to the Board, if it disagreed with the decision, for the Board to deal with it on different principles. So you likely would have a mixture: in some cases where the court of appeal decision would quash the thing and that would end it and, in other cases, where the court of appeal would remit the matter back to the board or commission, depending on the nature of the case.

Mr. Chairman, may I also while I am speaking say this to Mr. Murphy and others—this I suppose is sacrilegious—that the courts are as capable of making an error as a board or commission is. The concept that if you go to court you get the final word of God and there is just no question about it is a concept that I, as a lawyer, do not accept. It is just as possible for a board or a commission to be right as it is for a court to be right, and it is just as possible for a court to make an error as for a board or commission to make an error. You get "justice" depending on the line which you set up by the laws and the organizations of your society. The concept that unless you have the right to go to court on a statutory appeal basis you are not sure of getting justice, personally—I speak for myself—I just do not accept.

May I make this point because I may not appear before the Committee. The Metropolitan Life case has been referred to; now that may or may not be good law which Chief Justice Cartwright gave, and the legal scholars are going to argue about it for a good many years. However, the fact is that the decision of the Supreme Court of Canada in the Metropolitan Life case brought every

[*Interprétation*]

M. Andras: Et si le plaignant meurt avant d'avoir obtenu justice. Cet inconvénient survient couramment dans les demandes d'accréditation d'un employé cas où le facteur temps est très important et peut être exploité par l'employeur qui n'est pas bien disposé à l'endroit des syndicats.

M. McCleave: Mon collègue vous présentera ses observations sur ce point.

M. Lewis: Tout dépend de la Commission qui a rendu le jugement. Prenons le cas de la Commission des relations de travail; si elle avait accordé une accréditation, la Cour d'appel pourrait l'annuler et tout serait dit, mais si, par contre, elle avait refusé une accréditation et que le requérant se présente à la Cour d'appel, il est probable que cette Cour s'en remettrait à la Commission en soulignant à son intention les points sur lesquels sa décision diffère de la sienne. Donc, dans certains cas, la Cour d'appel annulerait tout simplement la décision et, dans d'autres, elle renverrait cette décision à la Commission qui l'a faite, selon l'affaire en cause.

Puis-je, monsieur le président, en profiter pour ajouter que tout comme les commissions ou les offices, les Cours peuvent se tromper. L'idée qu'on obtiendra de la Cour le mot de la fin, je la rejette pour ma part, à titre d'avocat. La «justice» est rendue en fonction des lois et des organismes établis dans notre société. L'idée qu'on n'obtient pas justice à moins d'avoir recours par voie d'appel statutaire, personnellement, je la rejette également.

Je vous signale ce point de vue, car il se peut que je ne comparaisse pas devant le Comité. Nous avons fait allusion à l'affaire de la *Metropolitan Life*, et le jugement rendu en l'occurrence par le juge Cartwright peut ou non être valable et les étudiants en droit en discuteront, j'imagine pendant plusieurs années. Toutefois, le fait demeure que le jugement de la Cour supérieure du Canada

[*Text*]

labour relations board in Canada on the issue of certification to a standstill. The Ontario board did not know what to do. The Canada Labour Relations Board did not know what to do, because over many years each of these boards had set its own criteria for membership because the constitutions of the various unions are so different. There are constitutions which require an initiation fee of $250. There are constitutions which require an initiation fee of $25 and the practical boards have said: we cannot look at the constitutions, we are going to say if you pay—whatever it is the board has decided—that gives us our criterion for membership. The Metropolitan Life case brought every labour relations board to a standstill and the Ontario situation was overcome by a very quick amendment to the Ontario Labour Relations Act done very quickly within a couple of weeks of the decision of the Supreme Court of Canada.

It is that kind of thing, it is not merely a matter of delay which has been emphasized by the witnesses. It is a matter of the specialized board, whether it is labour relations or any other, working out a procedure which fits the practical facts it has to deal with. That procedure is not often the kind of procedure a court is interested in. It is a fact that you can grab this procedure and drag it into court every time and get a completely different kind of environment within which it is being considered, not the practical application of the legislation to a practical set of circumstances, but a legal interpretation of words.

This is the basic difference. We lawyers are interested in the interpretation of words. The board is interested in applying a law to practical circumstances in society which that law is intended to serve. It is bound by the words, it cannot ignore them, but it interprets those words in that framework whereas the court interprets them in an entirely different framework. That is why the courts—I am sure Mr. MacGuigan and others will agree—for centuries now have said that even before you had privative clauses, the original cases which came from magistrates' courts and from courts of sessions and so on to the higher courts in Britain and in other countries, even when there were no privative clauses the courts have always said, "This jurisdiction has been given to the lower court so long as it acts within the jurisdiction, so long as it observes the principles of natural justice, then the decision is up to it". It is not for us to substitute our judgment for the judgment of that tribunal, of the lower tribunal.

[*Interpretation*]

dans le cas de la *Metropolitan Life* a arrêté du coup la marche de toutes les commissions de relations de travail au Canada en ce qui concerne l'accréditation. La Commission de l'Ontario ne savait que faire, ni la commission canadienne des relations de travail car, au cours des années, elles avaient établi leur propre critère d'affiliation, étant donné les divergences dans les constitutions des divers syndicats. Certaines stipulent un droit initial de $250, d'autres de $25, et en conséquence, les commissions ont dit: nous ne pouvons pas nous fonder sur les constitutions, la cotisation prescrite quelle qu'elle soit, sera notre critère. Comme je l'ai dit tantôt, l'affaire de la *Metropolitan Life* a arrêté du coup les relations de travail, et on a traité de la situation particulière à l'Ontario par une modification qui a été rapidement adaptée à la Loi sur les relations de travail de l'Ontario—à peine deux semaines avant que la Cour suprême du Canada ne rende son jugement.

Ce n'est donc pas seulement une question de retard, mais de commission spécialisée, que ce soit en relation de travail ou dans un autre domaine, qui élabore une procédure qui cadre avec les faits. Bien souvent, cette procédure n'est pas tellement sympathique à la Cour. C'est un fait qu'on peut toujours saisir cette procédure et la traîner devant le tribunal pour en extirper chaque fois un jugement différent du contexte dont il s'inspire au lieu d'obtenir un jugement qui se fonde sur les applications pratiques des mesures législatives qui se rapportent à un concours de circonstances définies.

Voilà, en somme, la différence. Les avocats sont tout particulièrement intéressés à l'interprétation des mots. La Commission est intéressée à appliquer la loi à des concours de circonstances pratiques dans la société à l'égard de laquelle cette loi a été élaborée. Elle est liée par les mots, elle ne peut les ignorer, mais elle les interprète en fonction des circonstances qui les ont fait naître tandis que la Cour les interprète d'une façon toute différente. C'est pourquoi les tribunaux—M. MacGuigan et d'autres en conviendront j'en suis sûr,—depuis des siècles—ont prétendu que avant même d'avoir une disposition privative, les cas présentés tout d'abord à la Cour du magistrat et aux cours de sessions et aux Cours supérieures en Grande-Bretagne et dans les autres pays, même en l'absence de toute disposition privative—«cette compétence a été accordée aux tribunaux inférieurs en autant qu'ils agissaient en vertu de leur compétence propre, et en autant qu'il souscrivait aux principes de la justice naturelle». Ce n'est pas à nous de substituer au jugement d'une Cour inférieure notre propre décision.

[*Texte*]

However, 28 does say that we will do exactly the opposite. Even in a statute which says that the court should not interfere, we are saying to the court of appeal: do interfere, substitute your judgment for the judgment of the board or commission, not only on law but on facts; you make the decision. This board, and this is why the statement is entirely right, this board no longer enjoys finality. It is a way stop on the way to somebody else's making the decision. I think the Committee ought to look very carefully at this. I am sure the Justice Department is as concerned as all of us are about these things, but I think maybe they have not thought of some of these points.

I would like to end my remarks at this point by saying that perhaps the Committee ought to consider inviting, not only representatives of management but relevant sections of the Bar across the country—some of them—to appear and tell us what this particular provision does to the administration of these various boards and commissions.

[*Interprétation*]

Cependant, l'article 28 prévoit des mesures contraires. Même dans une loi qui stipule que la Cour n'interviendra pas, nous disons à la Cour d'appel: Intervenez, substituez votre jugement à celui de l'office ou de la commission, non seulement au point de vue de la loi mais au point de vue des faits; prenez une décision. Cette commission, et c'est pourquoi la présente déclaration est absolument exacte, ne jouit plus du mot de la fin. Il est devenu tout simplement un poste de relais qui conduit éventuellement à la décision finale. Ce Comité devrait je crois, considérer sérieusement ce point particulier. A coup sûr, le ministère de la Justice se préoccupe tout autant que nous de ces anomalies, mais peut-être ne lui a-t-il pas été donné d'approfondir ces points particuliers.

Permettez-moi de terminer les observations que j'avais à faire sur ce point en disant que, peut-être, il serait bon que le Comité convoque non seulement les représentants de la direction, mais aussi ceux des divisions du barreau qui au Canada s'occupent des questions du travail—quelques-uns d'entre eux en tous cas—pour qu'ils nous expliquent ce que représente l'administration de ces divers offices et commissions.

• 1045

The Chairman: Thank you. Mr. Deakon and then Mr. MacGuigan.

Mr. Deakon: Just a supplementary, Mr. Chairman. Mr. Chairman, through you to Mr. Lewis, is it not true that at present people have recourse from these tribunals and quasi-official bodies to appeal?

Mr. Lewis: Not to appeal but they have...

Mr. Deakon: To a higher court?

Mr. Lewis: Unless the statute provides for a statutory appeal, there is no right of appeal in the normal sense, in the legal sense of that term. What everyone has, established in the law—I am sorry I am a lecturer—is a supervisory function of the superior court and if a lower tribunal has gone beyond its jurisdiction or has failed to observe the principles of natural justice, you go to the higher court in its supervisory capacity and you say, "Will you please tell me whether these people have acted within their jurisdiction?" If they have not, the court quashes whatever the decision was. If they have—and please read the Metropolitan Life case because I cannot remember exactly what Chief Justice Cartwright said—if the board had asked itself the right question, whether it was right or wrong, its

Le président: Merci. M. Deakon, suivi de M. MacGuigan.

M. Deakon: Une question supplémentaire, monsieur le président. Présentement, monsieur Lewis, les gens ont, n'est-ce pas, le droit d'en appeler par l'intermédiaire de ces tribunaux ou de ces organismes quasi-officiels?

M. Lewis: Non pas d'appeler, mais ils ont...

M. Deakon: A un tribunal supérieur?

M. Lewis: A moins que la loi n'en dispose ainsi, il n'existe pas de droit d'appel au sens propre du mot, au sens juridique. La loi établit une fonction de surveillance de la Cour supérieure et si un tribunal inférieur a outrepassé sa compétence ou a rejeté les principes de la justice naturelle, il y a recours à un tribunal supérieur au titre de surveillant qui peut décréter s'ils ont débordé le cadre de leurs compétences. S'ils l'ont fait, le tribunal annule leur décision, quelle qu'elle soit. S'ils ne l'ont pas fait et référez-vous ici à l'affaire de la *Metropolitan Life*, si la Commission s'est posé la question opportune, à savoir s'il avait ou non raison, la réponse sera pertinente en autant qu'elle sera contenue dans les limites de sa compétence. Voilà la loi, mais ce n'est pas ce que prévoit l'article 28 (1), en effet il

[*Text*]

answer would be irrelevant so long as it kept within its jurisdiction. That is now the law but this is not what 28(1) says. Section 28 says no longer has the board a right to make an error, which is what the court has said for 300 or 400 years. This says that even on the facts it now comes up before it.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, could I just ask Mr. Lewis a question because he is very knowledgeable about this? From my knowledge of *certiorari* I have always referred to *certiorari* as an appeal by way of *certiorari*, so what Mr. Deakon is talking about is an appeal the way I have always spoken of it. How does 28(1), (a) (b) and (c) differ from an ordinary application for a writ of *certiorari*? Surely *certiorari* lies in whether the tribunal was acting judicially or quasi-judicially and failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond its jurisdiction. Surely *certiorari* lies there.

Mr. Lewis: I have already said that this subsection does not add anything to the law. That is exactly the basis for *certiorari*.

Mr. Hogarth: Surely *certiorari* lies under (b) and (c) also.

Mr. Lewis: No.

Mr. Hogarth: Well I have always assumed that it had.

Mr. Lewis: In (b) *certiorari* will lie, as I understand the present law and I think it is not inaccurate, (b) with *certiorari* will lie...

Mr. Hogarth: Paragraph (b) extends *certiorari* a little.

Mr. Lewis: Yes, (b) with *certiorari* will lie according to Mr. Justice Roach, not even for an error appearing on the face of the records, if there is a privative clause.

Mr. Hogarth: It does not go to jurisdiction?

Mr. Lewis: It does not go to jurisdiction.

Mr. Hogarth: I agree with that.

Mr. Lewis: So that (b) extends it and (c) not only extends it but just drags it right out.

Mr. Hogarth: Well, no, I am sure that (c) has always been a ground for *certiorari* has it not?

Mr. Lewis: No.

Mr. Hogarth: Because it is coupled with (a).

[*Interpretation*]

décréte qu'il n'est plus loisible à la commission de commettre une erreur, ce que le tribunal a soutenu depuis 300 ou 400 ans.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. Hogarth: Puis-je poser une question à M. Lewis, car il est fort compétant à ce sujet? A propos du *certiorari*, comment les alinéas (a), (b) et (c) de l'article 28 (1) diffèrent-ils des dispositions de demande ordinaire d'une ordonnance *certiorari*? A coup sûr, elle se fonde sur le fait que le tribunal a agi de façon judiciaire ou quasi judiciaire et n'a pas observé un principe de justice naturelle ou autrement outrepassé sa propre compétence. A mon avis, c'est la base d'une ordonnance *certiorari*.

M. Lewis: Je vous ai déjà fait remarquer que cet alinéa n'ajoute rien à la loi. C'est précisément ce sur quoi se fonde le *certiorari*.

M. Hogarth: Sans doute, le *certiorari* se fonde sur les alinéas (b) et (c) également.

M. Lewis: Non.

M. Hogarth: J'ai toujours présumé que c'était le cas.

M. Lewis: La présente loi se fondera, si je ne m'abuse, sur le *certiorari* (b) et je ne crois pas...

M. Hogarth: L'alinéa (b) prolonge un peu la question du *certiorari*.

M. Lewis: Oui. Le *certiorari* (b) sera déposé, d'après le juge Roach même dans le cas d'une erreur dont fait foi les dossiers, s'il s'agit d'une disposition privative.

M. Hogarth: Il n'est pas question de la compétence?

M. Lewis: Non.

M. Hogarth: Je suis d'accord.

M. Lewis: Donc les alinéas (b) et (c), non seulement étendent la portée de la disposition, mais l'exposent même au grand jour...

M. Hogarth: Non, je suis sûr que l'alinéa (c) a toujours servi de base au *certiorari*, n'est-ce pas?

M. Lewis: Non.

M. Hogarth: Parce qu'il est jumelé avec l'alinéa (a).

[*Texte*]

Mr. Lewis: Surely in the normal *certiorari* you would have to show that the board or commission was biased, that it had a conflict of interest, that it was fraudulent, or something of that sort. You could not merely say so without due regard for the material before it. The moment you talk about that, the moment you talk about the board having made a decision without due regard for the material before it, what you are saying to the court of appeal is, "You look at the facts, you study the facts and make up your mind whether they have given due regard to the facts." You know that is not *certiorari* that is going miles beyond that. I always remember, I think I told it to some people the other day, Ivan Rand's description of a fact, which I think we should all remember as we are discussing this. He said that you take a six or eight-walled glass prism, one side of which is ordinary paned glass, another side is magnifying glass, a third is magnifying red-coloured glass and you throw into that prism a pea. When you look through the ordinary pane you see a green pea, when you look through the magnifying red glass you see a huge red ball. That is what due regard to the fact is.

• 1050

Mr. Hogarth: With respect to your opinion, I have always thought that. It depends, of course, whether you look through the glass in a perverse or capricious manner.

I have always thought that in paragraphs (a), (b) and (c) with the exception of the extension in (b) which is still qualified, there were grounds for *certiorari.*

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: I think Mr. Hogarth for demonstrating to the opposition members of the Committee that he is just as likely to interfere with the time of Liberal members as with the time of opposition members.

The brief makes a point that there is particular concern about Clause 28 (1) (c). It is possible to argue and courts have taken the view that this is merely another way of stating a test of excess of jurisdiction and if a court does base a decision or order on an erroneous finding of fact made in a perverse or capricious manner without due regard for the material before it, it really is not acting within its jurisdiction.

Without getting into a technical discussion of that kind of question, I wonder if I might put this hypothesis to the witnesses. Assuming that members of the Justice Committee and of Parliament as a whole were prepared to make the decision that there should be

[*Interprétation*]

M. Lewis: Ordinairement dans le cas d'un *certiorari,* il faut prouver que dans le cas de la Commission, il y avait un conflit d'intérêt ou fraude. Du moment que vous prétendez que la commission a rendu un jugement sans égard pour les faits, vous dites en somme à la Cour d'appel: «Voyez les faits, étudiez ces faits et jugez si oui ou non, on les a suffisamment pris en considération.» Il ne s'agit plus du tout de *certiorari,* loin de là. Je me souviens volontiers de la description d'un fait par Ivan Rand—nous devrions tous la connaître,—prenez dit-il un prisme à 6 ou 8 côtés, dont une face est représentée par un panneau de vitre et une autre par une lentille, une troisième par un verre grossissant de couleur rouge et jetez-y un pois. Si vous regardez à travers le panneau ordinaire vous voyez un pois vert comme il est, mais si vous regardez à travers la lentille grossissante teintée de rouge vous voyez une grosse boule rouge. Il s'agit d'une question d'optique, n'est-ce pas? En ce qui concerne votre opinion, j'ai toujours été de cet avis.

M. Hogarth: Tout dépend de l'intention qu'on a. J'ai toujours pensé que les alinéas (a), (b) et (c), à l'exception de la prolongation en (b) qui est toujours restreinte, donnaient lieu à des *certiorari.*

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Je remercie M. Hogarth d'avoir démontré aux membres de l'Opposition de ce Comité qu'il peut tout aussi bien empiéter sur le temps des Libéraux que sur celui des membres de l'Opposition.

Le mémoire souligne particulièrement l'importance de l'alinéa (c) de l'article 28 (1). On peut prétendre que ce n'est qu'une autre façon de déterminer si l'étendue de la compétence est trop grande et si un tribunal fonde sa décision ou son jugement sur des faits erronés au cours d'une enquête malhonnête sans tenir compte, comme il se doit, des faits qui lui sont soumis, ce tribunal n'agit pas dans les limites de sa compétence.

Sans entrer dans les détails d'une telle discussion, je voudrais soumettre cette hypothèse aux témoins. Si les membres du Comité de la justice et les membres du Parlement admettaient volontiers qu'on doive procéder à une révision des jugements des tribunaux admi-

[*Text*]

some kind of review of decisions of federal administrative tribunals which would be of the general character of that in paragraph (c), would you have any particular criticisms to advance of the wording which occurred in that paragraph? The objection you have advanced, as I understand it, is that the very presence of such a paragraph is a disservice to what you consider to be the cause of the administrative process. However, assuming that there were to such a review, do you have any criticism to make of the character of the type of review in particular that would result from this in terms of review of erroneous finding of facts.

[*Interpretation*]

nistratifs fédéraux, conformément à ce qui est proposé à l'alinéa (c), auriez-vous des critiques à formuler à l'égard du libellé de cet article? Vous vous objectez à la présence même d'une telle disposition, parce qu'elle dessert la cause de la procédure administrative. Toutefois, si nous procédions à cette révision, auriez-vous des observations quant à la nature du type de révision qui en découlerait en matière de révision de recherches erronées des faits?

Mr. Andras: Are you suggesting we might conceivably be happier with paragraph (c) differently worded?

M. Andras: Voulez-vous dire que nous serions plus satisfaits si l'alinéa (c) était exprimé autrement?

Mr. MacGuigan: Yes.

M. MacGuigan: Oui.

Mr. Andras: Is that what I understand you to say?

M. Andras: Vous ai-je bien compris?

Mr. MacGuigan: That is right. If we were to pass something like paragraph (c), do you have any suggestions for changing paragraph (c) which would make it more palatable from your viewpoint?

M. MacGuigan: C'est juste. Si nous nous proposions d'adopter l'alinéa (c), auriez-vous des suggestions visant à le modifier afin de le rendre plus acceptable selon vous?

Mr. Andras: No, we simply reacted negatively to the concept. Where it comes to language I think we would consult counsel, and if you wish we will ask the counsel to submit a supplementary statement on our behalf. I think we are here on the principle of it and not on the wording.

M. Andras: Non, nous avons simplement réagi négativement à l'égard de cette motion. Je crois que pour ce qui est du libellé, nous consulterions nos conseillers juridiques et si vous le désirez, nous demanderons au conseiller de soumettre une déclaration supplémentaire en notre nom. Il y va du principe et non pas du libellé.

Mr. MacGuigan: All right. I just wanted to clear up that point. That is what I understood from your brief. If you feel it is necessary to submit this in addition, that is fine, but I would not go so far as to request it. I wanted to see if you had any comments based on your own experience about this kind of review, but since this kind of review has not existed I am not surprised you consider this to be a purely legal question.

M. MacGuigan: C'est un point que j'ai voulu tirer au clair. C'est ce que j'avais compris en lisant votre mémoire. Si vous voulez soumettre un autre mémoire, libre à vous, mais je n'irai pas jusqu'à vous le demander. Je voulais voir si vous aviez des commentaires qui s'appuieraient sur votre propre expérience, mais puisque ce type de révision n'a jamais existé, je ne m'étonne pas que vous estimiez que ce soit là purement une question juridique.

That is all.

C'est tout.

• 1055

The Chairman: Thank you, Mr. MacGuigan. We have the Minister of Justice coming at 11 a.m. On behalf of the Committee I would like to thank you, Mr. Beaudry and Mr. Andras, for your fine presentation. We will have a short recess until 11 o'clock.

Le président: Merci monsieur MacGuigan. Le ministre de la Justice arrive à 11 heures. Au nom du comité, je voudrais vous remercier, messieurs Beaudry et Andras. La séance est levée et les délibérations reprendront à 11 heures.

[*Texte*]

AFTER RECESS

• 1110

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum.

We have before the Committee this morning, the Minister of Justice and officials from his Department.

Mr. Woolliams has a point of order. Mr. Woolliams.

Mr. Woolliams: Yes, on a point of order, we want to facilitate in getting things expedited in the Committee but I do not want to go as far at the moment as Mr. Hogarth, who has said that there has been no one before the Commi.tee that has really endorsed the Bill. But we have not had as yet—and I am not being critical of anyone because I know they are all over-worked, the Committee people and the staff that are taking the notes in reference to the witnesses and the questions and answers that have been given here at the Committee—but I would like to see, if possible, maybe something could be worked out in this regard, that we have the Committee reports, particularly in reference to the earlier witnesses, Professor Watson of, I think it is Osgoode Hall, and Mr. Henderson, who was a trial lawyer who came from Mr. MacTavish's firm and others, so that I would hope that we would not have any voting at least—you might have some discussion—on the various clauses of the Bill until we get those Committee reports and if we have the Committee reports then we can at least take an evening to review what has been said. The advantage of the report is this, and it is not a frivolous suggestion by any means. I can put questions to the Minister's officials who are knowledgeable about the Act because it was drafted by them, and they have no doubt done a lot of research in reference to it, and other members of the Committee. We can say, now, Mr. Watson takes this position; Mr. Henderson takes this position; what about this? Have they overlooked something or have they erred on the side of being a little too critical? And that is really my suggestion and I hope that we can do that, maybe this evening. I see you have planned a meeting for this evening but adjourn that meeting and prepare then—and I think we all would be—work on the other days. Tuesdays and Thursdays seem to be the committee days but I would hope we would not get into this Bill as to a voting.

I am not against any discussion because the more discussion the more knowledgeable we become—until we have that report. And that is my point of order. Maybe the Minister

[*Interprétation*]

REPRISE DE LA SÉANCE

Le président: Messieurs, nous sommes en nombre.

Nous avons parmi nous le ministre de la Justice ainsi que des fonctionnaires de son ministère.

M. Woolliams désire invoquer le Règlement. Monsieur Woolliams.

M. Woolliams: J'invoque le Règlement car nous désirons accélérer le travail au sein du comité, mais pour l'instant, je ne veux pas aller aussi loin que M. Hogarth qui prétend que nul témoin n'a accepté le présent bill. Toutefois, nous n'avons pas encore eu—et je ne voudrais critiquer personne, car je sais que tous sont surmenés, les membres du comité et le personnel qui consigne les dépositions des témoins et les questions et réponses soumises au cours des séances du comi é—mais j'aimerais, si possible, peut-être pourrait-on prendre des mesures à cet égard, que nous ayons les rapports du comité, particulièrement en ce qui a trait aux témoins déjà entendus, M. Watson de *Osgoode Hall,* et M. Henderson, procureur du bureau de M. MacTavish de sorte que j'espère que nous pourrions discuter avant la mise aux voix, les diverses dispositions ou articles du projet de loi jusqu'à ce que nous ayons en main les rapports du comité, et si nous les obtenons, nous pourrons consacrer une soirée à revoir les témoignages. L'avantage de cette façon de procéder est le suivant, et ce n'est pas là une suggestion faite à la légère. Je peux poser des questions aux fonctionnaires du ministre parce qu'ils connaissent la loi, car ils l'ont rédigée eux-mêmes; sans doute ont-ils fait de nombreuses recherches en la matière, ainsi que d'autres membres du comité. Nous pouvons donc dire: M. Watson pense de cette façon, M. Henderson pense autrement, qu'arrive-t-il? Ont-ils oublié certains points ou été un peu trop sévères? Voilà ma suggestion et j'espère que nous pourrons faire ce travail, ce soir même peut-être. Je vois qu'une séance est prévue pour ce soir, mais ajournons cette séance et préparons-nous—et je crois que nous serions tous—les autres jours, les mardi et jeudi sont jours de réunion, mais j'espère que nous n'aborderons pas ce projet de loi en votant immédiatement.

Je suis en faveur des discussions, car plus nous discutons plus nous sommes renseignés, jusqu'à ce que nous recevions ce rapport. Voilà pourquoi j'ai invoqué le Règlement.

[*Text*]

might have some remarks on that. We want to co-operate.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I have a great deal of sympathy for what Mr. Woolliams has just said. I have made the point many times that we should not have a subsequent meeting of the Committee until we have the Minutes of the previous meeting if it is on a different day and I think that it might be advantageous at some point at the beginning of the year if we say that we will not hold a subsequent meeting and that we will hold legislation up until we get the report because I think we are going to have to do something to force the system to speed up. The United States can have their reports of all meetings the next morning and I see no reason why we cannot have it in two days as we normally have between Tuesday and Thursday. But that being said, I think this is a general problem which we should not suddenly introduce on a particular bill towards the end of the year. I think if we are going to do this we should do it at the beginning of the year. We should take a strong stand on this and we should absolutely insist that these reports be forthcoming within a two-day period. But it seems to me that since we have been following this procedure, however meritorious it may be, that it would not be a good idea to introduce it now towards the end of the year when it could really wipe out all possibility of finishing the business before us at the end of the year. We ought to do it at the beginning of the year at a time when it can be really effective in changing the system.

The Chairman: Thank you, Mr. MacGuigan. Well, I feel that, of course, it would be ideal to have the evidence before the Committee for various reasons. I have discussed this with the Clerk. This particular evidence is not available. He tells me that what they try to do is give priority to bills that are coming back to the House and this one was not given any particular priority. I agree with what Mr. MacGuigan says, that as a general principle this should be followed. However, I feel in this particular case, although I am inclined to agree with Mr. Woolliams, as I say, it would be most advantageous to have it, but in this particular case we have had five witnesses before the Committee. We do not have the verbatim evidence but I think the points have been well enunciated. I do not think there is too much vagueness as to the conflicting thoughts on the relevant clauses, that is

[*Interpretation*]

Peut-être le ministre désire-t-il faire quelques observations à ce sujet. Nous voulons collaborer.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: J'appuie le point de vue de M. Woolliams. J'ai suggéré à plusieurs reprises que le Comité ne devrait pas se réunir le même jour avant de lire le témoignage et le compte rendu de la séance précédente et je crois qu'il serait profitable si, au début de l'année, nous disions que nous ne nous réunirions pas et que nous bloquons le travail du Parlement jusqu'à ce que nous obtenions le rapport, car je crois que nous allons devoir agir afin d'accélérer le cours des travaux. Aux États-Unis, il est possible d'obtenir les rapports de toutes les séances le lendemain matin et je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions les obtenir en deux jours, du mardi au jeudi. Voilà une question d'ordre général que nous ne devrions pas soumettre tout à coup au cours de la discussion d'un projet de loi, vers la fin de l'année. Si nous désirons agir ainsi, nous devrions le faire au début de l'année. Nous devrions être fermes à ce sujet et exiger que ces rapports nous soient remis dans les deux jours. Cependant, il me semble que puisque nous sommes engagés dans cette procédure, il ne conviendrait pas d'y apporter des changements à la fin de l'année car cette mesure supprimerait toute possibilité de terminer ce travail avant la fin de l'année. Nous devrions le faire au début de l'année car on pourrait vraiment à ce moment-là contribuer à changer la procédure.

Le président: Monsieur MacGuigan, j'estime que l'idéal serait de pouvoir se servir des témoignages pour bien des raisons. J'ai discuté de cette question avec le greffier. Ces témoignages ne nous sont pas accessibles. Le greffier m'a dit qu'on essaie d'accorder la priorité aux bills qui retournent à la Chambre et le présent bill n'est pas prioritaire. Je suis d'accord avec M. MacGuigan, que, d'une façon générale, on devrait s'en tenir à ce principe, mais, puisque c'est un cas particulier, je suis porté à adopter le point de vue de M. Woolliams, il serait plus profitable d'avoir le rapport, mais nous avons entendu 5 témoins. Nous n'avons pas le compte rendu, mais je crois qu'ils ont su se faire comprendre. Je ne crois pas qu'il subsiste une ambiguïté au sujet des opinions contradictoires sur les articles 18, 28 et 29 et afin de faire avancer nos travaux en ce qui a trait à ce projet de loi,

[*Texte*]

Clauses 18, 28 and 29 and again, in the interests of making progress in the Bill, I think my personal opinion as Chairman is that we can proceed clause by clause. Now, again, I am in the hands of the Committee. This is my feeling in this particular matter.

• 1115

Mr. Woolliams: I wonder if I just might speak to that further. Mr. Chairman, I do not want to move a formal motion. I want to get along with you, Mr. Chairman. We have always got along in this Committee but I would feel that if you take that position I would have to move some formal motion. This is not a normal—there is a lot to be said for what you have said and we have all tried to be tolerant because we do not want to overwork people that have tried to do the best for the committees, and that is the reporters, and they are overworked and then there is the translation, but I am not unmindful of that. But also I must come to the witnesses that I have listened to, and I did miss one meeting, I think, the witnesses I listened to, I almost must fall into the category of Mr. Hogarth who said that he has not listened to anybody that has been in favour of the Bill and with that in mind, with such a strong opposition coming from professors of universities, whether they are trial lawyers or not, coming from one trial lawyer who—particularly let us take one position that was taken. They pointed out very carefully, apart from the appeal sections and setting up the Court of Appeal—they pointed out the conflict of jurisdiction, how you would have almost concurrent jurisdiction to come to a conclusion on certain issues.

For example, say, three people involved in an accident, a vehicle accident, one happens to be the RCMP and the others are two individuals. You may have to go to one court to get a ruling and another court to get a ruling and those two courts may disagree so the litigants never get a final judgment and the delay, the cost, and the frustration would be there and with that kind of evidence before us, I think we should have that on the record to be able to read to the officials and say, now, this is what the professor said, this is his position, these are the words he used. After all we are interpreting legislation and the words are very important in the interpretation and I cannot see really, with the greatest respect to any other argument, I cannot see how we can conscientiously in a bill of this nature, proceed without the reports because of the nature of the criticism we have heard, the kind of bill which is changing real-

[*Interprétation*]

mon opinion à titre de président est que nous pourrions procéder article par article, mais je dois m'en remettre aux membres de ce comité. Voilà mon opinion en cette affaire.

M. Woolliams: J'aimerais ajouter quelques mots à ce sujet. Je ne voudrais pas présenter une motion en bonne et due forme. Je suis d'accord avec vous, monsieur le président. Nous nous sommes toujours bien entendus, mais j'estime que si vous adoptez cette attitude, je me verrai dans l'obligation de soumettre une résolution. Il y a beaucoup de vrai dans ce que vous avez dit et si nous nous sommes montrés tolérants, c'est parce que nous ne voulons pas abuser de ceux qui ont servi les comités de leur mieux, c'est-à-dire les secrétaires, sans compter le bureau des traductions; je tiens compte de tout mais également, je dois tenir compte des témoins que j'ai entendus et il y a une séance à laquelle je n'ai pas assisté, et je dois me ranger du côté de M. Hogarth qui a déclaré qu'il n'a entendu aucun témoin qui était en faveur et compte tenu de l'opposition manifestée au bill par des professeurs d'université, qu'ils soient procureurs ou non, qui entre autres nous ont laissé prendre la décision que nous avons prise. Ils ont clairement indiqué, à l'exception des articles concernant les recours et l'établissement de la Cour d'appel, le conflit de compétence et ils ont souligné comment, dans certains cas, il y aurait presque deux compétences dans la même cause.

Prenons le cas de trois personnes qui sont victimes d'un accident d'automobile. Deux particuliers et un agent de la Gendarmerie Royale. Il faudrait présenter la cause devant deux tribunaux pour obtenir un jugement. Les tribunaux ne seront peut-être jamais d'accord, de sorte que la décision définitive se fera peut-être attendre très longtemps, avec tous les frais de procédure qu'une telle situation comporte. Puisqu'on nous a fait de telles déclarations, je pense que nous devrions pouvoir donner lecture de ces témoignages aux fonctionnaires, et dire: Voici ce que le témoin a dit, voilà les mots qu'il a employés. Puisque nous interprétons des lois, les mots sont très importants en ce qui concerne l'interprétation éventuelle que nous pourrions en faire, et, en toute déférence, je ne vois vraiment pas comment nous pouvons, en toute conscience, lorsqu'il s'agit d'un projet de loi de ce genre, continuer notre discussion sans avoir en main

[*Text*]

ly the jurisprudence, the complete jurisprudence in reference to appeals from tribunals.

Now, there can certainly be some strong arguments why there should be some appeals from certain of these tribunals. I am thinking maybe of the CRTC and others that make these kinds of rulings without evidence and without proper hearings in kangaroo courts and maybe it is time that we did have appeals and maybe there is some merit in this Bill but on the whole I want to have that evidence and this is one, I think most of us surely feel that way, having changed the whole principle of jurisprudence or endeavouring to change it, I should say, surely we are entitled to the best evidence, the best arguments to make certain we are not doing something today that we are going to regret tomorrow and I would ask you to reconsider your position, Mr. Chairman. We have—we are in the opposition but I think you will agree with me throughout the various bills and matters that have come before this Committee that we, on this side particularly, have co-operated fully to expedite matters.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I might have been wrong when I said nobody is in favour of the Bill because Mr. Henderson might have been in favour of it but I have not had a chance to see his evidence yet.

The Chairman: Mr. Sullivan, and then Mr. Deakon.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, I would simply say that we have heard all this evidence very recently and I think anybody that was interested took down some notes and I think most of the people on the areas where there is some dispute have made up their mind. I think we have seen the briefs, almost everybody has filed a brief, and I certainly think we should proceed. Otherwise there are going to be two or three bills that we are not going to get through this session.

The Chairman: Mr. Deakon.

Mr. Deakon: Well, this is a point I was going to raise, Mr. Chairman, but in addition to that, may I just say I can understand the concern of my friend Mr. Woolliams in this regard, but I think his argument is the best answer to his queries. He apparently knows the subject matter quite well himself but I think that as someone mentioned, every one of us has got a brief of all the parties who

[*Interpretation*]

les rapports à cause de la nature des observations qu'on a entendues et de l'essence de ce projet de loi qui, vraiment, modifie la jurisprudence, complètement, en ce qui a trait aux droits de recours devant les tribunaux.

Bien sûr, il devrait peut-être y avoir des recours en ce qui concerne les décisions de certains de ces tribunaux, comme celui du Conseil de la radio-télévision canadienne et autres qui prennent de telles décisions sans connaissance de cause et sans présenter leurs revendications d'un tribunal à l'autre; peut-être serait-il temps que nous accordions un droit de recours et peut-être le contenu de ce projet de loi est-il valable, mais je voudrais avoir ces témoignages sous les yeux et je crois que ce projet de loi contribue à changer tout le principe de la jurisprudence ou qu'il se propose de le changer, nous avons tout de même le droit de consulter les textes de façon à avoir en main les témoignages et à ne pas faire aujourd'hui ce que nous pourrions regretter demain. C'est pourquoi je vous demande, monsieur le président, de reconsidérer votre décision, mais vous conviendrez qu'en ce qui concerne la plupart des questions étudiées par ce comité nous avons, pour notre part, collaboré le plus possible afin d'accélérer la procédure.

M. Hogarth: Monsieur le président, j'avais peut-être tort lorsque j'ai dit que personne n'était en faveur de ce projet de loi, car peut-être M. Henderson l'accepterait-il, mais je n'ai pas encore eu l'occasion de lire son témoignage.

Le président: M. Sullivan suivi de M. Deakon.

M. Sullivan: Monsieur le président, nous avons entendu tous ces témoignages récemment et je crois que tous les intéressés ont pu prendre des notes et je pense que nous sommes plus ou moins décidés en ce qui concerne les questions en litige. Nous avons lu les mémoires; la plupart des témoins ont soumis des mémoires. Nous pourrions continuer. Sans quoi, il y a deux ou trois projets de loi que nous ne pourrons étudier au cours de la présente session.

Le président: Monsieur Deakon.

M. Deakon: Je pourrais ajouter, monsieur le président, que je comprends les préoccupations de M. Woolliams à cet égard, mais je crois qu'il a donné la réponse en posant sa question. Il connaît fort bien la question à l'étude, mais comme l'a dit l'un d'entre nous, tout le monde ici a pu lire les mémoires qui nous ont été soumis, nous pourrions examiner ces mémoires à loisir, un grand nombre d'en-

[*Texte*]

have appeared before the Committee and if we wish we can re-examine those briefs to our liking one way or another and many of us have made notes, as Mr. Sullivan said. We should know by now pretty well what the subject matter is all about, except for certain queries which we may put to the members of the Justice Department.

The Chairman: Mr. Turner.

Hon. John Turner (Minister of Justice): Mr. Chairman, if I might ask the courtesy of the Committee to address myself to some of the observations made by Mr. Woolliams. It is true that certain of the witnesses who appeared before the Committee have taken certain exceptions to parts of the Bill. I would say, though, that Mr. Henderson, who appeared on behalf of the Canadian Bar Association and was so designated, with Louis-Philippe de Grandpré...

Mr. Woolliams: Did you make that clear...

• 1120

Mr. Turner: Well, we got a letter, correspondence from the Canadian Bar Association. We have a letter from the Canadian Bar Association saying that Mr. Henderson and Mr. de Grandpré had been designated. It was with the correspondence I have and my understanding of Mr. Henderson's position is that he endorsed the Bill subject to certain reservations on particular clauses, which is fair ball. I do not expect everybody to agree with every clause of the Bill. After first reading—and the Bill has been available now for almost three months to the public—I sent out a mimeographed letter to all 14,000 members of the Canadian Bar Association suggesting to them that this was an important piece of legislation and if they wanted a copy of the Bill, they should write.

We received hundreds of requests for the Bill. In response to sending out the Bill we have received, I would say, almost 100 detailed letters from practising lawyers across the country who have had some experience with public administrative law. After discussing this with my Deputy Minister, this morning, I think I can say that virtually every one of the lawyers who replied, endorsed the principle of the Bill but had their reservations on some of the points and some of the clauses.

We are going to suggest during the clause by clause review of this Bill certain amendments that have been made by the Department of Justice in response to the correspond-

[*Interprétation*]

tre nous, comme M. Sullivan vient de le dire, ont pris des notes. Nous devrions, à l'heure actuelle, bien connaître le fond du sujet, sauf certaines questions que nous pourrons poser aux représentants du ministère de la Justice.

Le président: Monsieur Turner.

M. Turner (ministre de la Justice): Le Comité me permettra-t-il de répondre à certaines des observations de M. Woolliams.

Il est vrai que certains des témoins qui ont comparu devant le Comité se sont opposés à certaines parties du projet de loi. Je dirais cependant que M. Henderson qui a comparu ici au nom de l'Association du Barreau canadien, et a été convoqué à ce titre, ainsi que M. Louis-Philippe de Grandpré . . .

M. Woolliams: Avez-vous dit expressément...

M. Turner: Nous avons reçu une lettre de l'Association du Barreau canadien où l'on nous dit que M. Henderson et M. de Grandpré avaient été habilités à les représenter ici. Voilà ce qui figure dans la lettre que j'ai reçue et si j'ai bien compris M. Henderson, il était en faveur du projet de loi, sauf quelques réserves en ce qui concerne certains articles, ce qui est raisonnable. Il n'y a rien à redire à ce sujet. Je ne pense pas que tous doivent être d'accord avec tous les articles du projet de loi du premier au dernier. Après la première lecture—et le bill est imprimé depuis trois mois—j'ai envoyé une lettre polycopiée aux 14,000 membres de l'Association du Barreau canadien et je leur ai dit qu'il s'agissait d'une loi importante et que s'ils désiraient recevoir un exemplaire du projet de loi, il serait peut-être bon qu'ils nous écrivent.

Nous avons reçu des centaines de demandes. Nous avons donc envoyé ce texte et nous avons reçu presque 100 lettres détaillées de la part d'avocats qui ont une certaine expérience du droit administratif public. Après en avoir discuté avec mon sous-ministre ce matin, je crois pouvoir affirmer que presque tous les avocats qui ont répondu étaient favorables au principe du projet de loi, non sans exprimer certaines réserves en ce qui concerne certains articles ou dispositions.

Nous nous proposons de soumettre, au cours de l'étude systématique du projet de loi, certains amendements qui ont été rédigés par le ministère de la Justice pour répondre aux

[*Text*]

ence from the profession, those people most competent to comment on a very technical piece of legislation. So I want to say there has been thorough consultation, the same sort of consultation that I tried to introduce on the Expropriation Bill, consultation that went far beyond anything that used to happen in Parliament. I was anxious to have the opinions of the profession and the bench in this country, and I think we have got it.

There should not be any feeling that I tried to push this Bill through or muscle it through. We have let it rest really for about three months in order that this Committee may have an opportunity to try to understand it and that witnesses may be given an opportunity to come before the Committee; and I think virtually every witness who has wanted to appear has been allowed to appear, Mr. Chairman, and we have had the thoroughest consultation with the legal profession in Canada.

Before bringing this Bill forward I had consultations with both the academic legal profession and the practising profession for upwards of a year, series of meetings on the principles that I hoped to introduce to try to establish some public administrative law in Canada.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, may I raise a point of order?

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: First, would the Minister consider presenting the amendments to us in bulk so that we would have an opportunity to study them before another meeting?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes, sir.

Mr. McCleave: The second point I would like to make, Mr. Chairman, I thought it had been decided that the Canadian Bar Association would be asked to present something more formal than Mr. Henderson's appearance before us; he made a statement, but I do not think he brought us in a brief.

The Chairman: What happened there, Mr. McCleave, Mr. Henderson was asked to appear before the Committee. You mentioned the fact that we perhaps should have a formal presentation from the Canadian Bar Association. The Clerk contacted Mr. Merriam regarding appearance before the Committee and according to my information, Mr. Merriam speaking on behalf of the Canadian Bar Association said that Mr. Henderson was appearing on behalf of the Canadian Bar and

[*Interpretation*]

objections que nous ont fait parvenir certains avocats qui sont les personnes les plus compétentes en la matière. Je tiens donc a dire qu'il y a eu consultation suivie, comme celle que j'ai cherché à obtenir lors de la présentation de la Loi sur l'expropriation, une consultation beaucoup plus poussée que tout ce qu'on a pu faire autrefois au Parlement. Je tenais en effet beaucoup à obtenir l'opinion des avocats, des juristes et des magistrats de notre pays, et nous avons reçu ces opinions.

Je n'ai pas essayé d'accélérer la procédure. En somme, nous avons attendu trois mois afin de donner au présent comité l'occasion d'étudier le projet de loi et de donner aux témoins l'occasion de se présenter devant le Comité et je crois que presque tous les témoins qui voulaient se présenter ont pu se faire entendre de sorte que nous avons eu la consultation la plus poussée qu'il ait été donné d'avoir avec les hommes de loi du Canada.

Avant même de présenter le projet de loi, j'ai consulté des professeurs de droit et des avocats pendant plus d'un an. J'ai discuté avec eux des principes que je voulais mettre en relief de façon à donner au Canada un véritable droit administratif.

M. McCleave: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Est-ce que le ministre aimerait nous présenter ces amendements en gros et peut-être aurions-nous ainsi l'occasion d'en prendre connaissance avant une prochaine réunion?

M. Turner: Oui, monsieur.

M. McCleave: J'avais cru comprendre que l'Association du Barreau canadien serait priée de présenter un mémoire un peu plus complet que celui que nous a présenté M. Anderson, qui a bien fait une déclaration, mais ne nous a pas présenté de mémoire, que je sache.

Le président: Voici ce qui s'est passé. On avait demandé à M. Anderson de comparaître devant le Comité. Vous avez mentionné que peut-être nous devrions recevoir un mémoire en bonne et due forme de l'Association du Barreau canadien. Le greffier s'est mis en contact à cet égard avec M. Merriam. D'après ce que je crois savoir, M. Merriam, parlant au nom de l'Association du Barreau canadien, a dit que M. Anderson comparaissait ici pour représenter l'Association et qu'elle n'avait

[*Texte*]

there was nothing the Canadian Bar wished to add to his testimony. And that was the way it was left.

Mr. McCleave: And the third point I would like to make arises out of Mr. Henderson's testimony because he did not bring a statement before us. He agreed with the Bill in part; as the Minister said, he had some reservations about certain portions of it. I know my friend, "the great interrupter" was not here on the day Mr. Henderson made his statement, and...

Mr. Hogarth: You could not be referring to me because I was here.

Mr. McCleave: ... it might not matter who I was referring to. It is not always possible for all of us to attend these meetings. I think I have attended every one on this Bill, but I know colleagues of mine who have not, and I really think it makes sense that we should have the Minutes of the Proceedings before us so that we can do a proper job on this measure.

Mr. Woolliams: Just one point on Mr. Henderson. I am sure the Minister would not want to misquote the evidence, but I think if he reads it, Mr. Henderson has made it very clear before the Committee. I do not know what he told the Chairman, but he said in the Committee and it is on record, he said I did discuss it with members of the Canadian Bar, but I want to make it very clear that I am not speaking on behalf of the Canadian Bar. And so my point is that Mr. Henderson made it very clear to the Committee and it is on record, if we get the translation and the report, that he was not here representing the Canadian Bar Association. I would not want that to be whitewashed in any way; he made that clear.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): May I speak to that?

Mr. Woolliams: Certainly.

• 1125

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): With the Committee's permission, I am going to table a letter which I received from the Canadian Bar Association, dated April 25, 1970, signed by Gordon Henderson. The letter begins—I will just read the operative paragraphs relating to the point of authorization by the Canadian Bar Association.

[*Interprétation*]

rien ajouté à son témoignage. Voilà où nous en sommes restés.

M. McCleave: Ma troisième question a trait au témoignage de M. Anderson qui ne nous a pas fait de déclaration officielle. Il était d'accord, en partie, avec le projet de loi et il s'opposait à certains aspects. Je sais que mon ami, «l'interrupteur par excellence», était absent le jour où M. Henderson a fait sa déclaration,...

M. Hogarth: Vous ne pouvez vous en prendre à moi, car j'étais présent.

M. McCleave: Quoi qu'il en soit, peu importe la personne dont je parlais. Il n'est pas toujours possible pour tous les députés d'assister à toutes les réunions. Je crois que j'ai assisté à toutes les réunions où nous avons examiné le projet de loi, mais je connais certains de mes collègues qui n'ont pas pu le faire. Je pense qu'il serait peut-être bon d'avoir sous les yeux les comptes rendus des témoignages de façon que nous puissions examiner convenablement cette disposition.

M. Woolliams: Je ne pense pas que le ministre veuille citer inexactement un témoignage, mais s'il fait lecture du compte rendu, il verra que M. Henderson a précisé cette question devant le Comité. Il ne sait pas ce qu'il a dit au président, mais il a déclaré qu'il avait discuté la question avec les membres du Barreau canadien, mais il tenait à préciser qu'il ne parlait pas au nom de l'Association du Barreau canadien. Enfin. M. Henderson a clairement indiqué au Comité qu'il n'était pas ici à titre de représentant de l'Association du Barreau canadien. Je voudrais qu'on en tienne compte. Il l'a clairement indiqué.

M. Turner: Puis-je ajouter quelques mots?

M. Woolliams: Certainement.

M. Turner: Avec votre permission, je vais déposer une lettre que j'ai reçue de l'Association du Barreau canadien, datée du 25 avril 1970 et signée par M. Gordon Henderson. Je ne lirai que le paragraphe d'introduction qui a trait à l'autorisation de la part de l'Association du Barreau canadien.

[*Text*]

Dear Mr. Minister,

This letter is written on behalf of Mr. L. P. de Grandpré and the writer who have examined Bill C-192 at the request of the Canadian Bar Association.

And then they make observations, and the letter will speak for itself. Then the final paragraph reads:

We are pleased to have had an opportunity of making these comments to you, but generally speaking, we should say that those who participated in the drafting of the Act should be congratulated on its over-all clarity.

Mr. Woolliams: With the greatest respect, that letter does not answer what has been said on the record, he...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): According to that letter...

Mr. Woolliams: I am not challenging the credibility of Mr. Henderson.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): ...of the Canadian Bar Association.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, on a point of order.

The Chairman: A point of order, Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: My understanding of what Mr. Henderson said was that because of communication he could not get authority from the Canadian Bar.

The Chairman: Yes, what actually happened, Mr. Henderson appeared before the Committee and did state as Mr. Woolliams suggested that he did not formally represent the Canadian Bar Association; therefore Mr. McCleave thought it would be advisable to get a formal representation. Acting on Mr. McCleave's suggestion, we did contact the Canadian Bar Association. I guess they discussed it with Mr. Henderson because they said that the views he expressed were those of the Canadian Bar Association and they did not wish to present a further brief to the Committee. That is the way it was left.

An hon. Member: Very well clarified.

Mr. Hogarth: My recollection is that when he was here, and I am subject to correction, he made it clear that he was not appearing on behalf of the Bar.

The Chairman: Right.

[*Interpretation*]

Monsieur le Ministre

Cette lettre vous est écrite au nom de M. L. P. De Grandpré et de moi-même. Nous avons examiné le bill C-192 à la demande de l'Association du Barreau canadien.

On y fait des observations, la lettre parle par elle-même; voici le dernier paragraphe.

Nous sommes heureux de l'occasion qui nous a été donnée de vous présenter ces commentaires, mais règle générale, nous pouvons dire que ceux qui ont participé à la rédaction de la Loi devraient être félicités.

M. Woolliams: Cette lettre ne répond pas à ce qui a été inscrit au compte rendu.

M. Turner: D'après cette lettre...

M. Woolliams: Je ne mets pas en doute la bonne foi de M. Henderson.

M. Turner: ...de l'Association du Barreau canadien.

M. Sullivan: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le président: Monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Si j'ai bien compris, M. Henderson nous a dit qu'à cause de certaines difficultés de communication il n'avait pas pu recevoir l'autorisation de l'Association du Barreau.

Le président: Oui. M. Henderson est venu ici au Comité et il nous a dit qu'il ne représentait pas officiellement l'Association du Barreau canadien. M. McCleave a donc cru qu'il serait bon que nous obtenions une déclaration officielle. Nous nous sommes mis en contact avec l'Association du Barreau et on nous a répondu qu'il a exprimé ici les points de vue de l'Association et qu'elle ne voulait pas présenter d'autre mémoire au Comité. Voila où en est la situation.

Une voix: Fort bien dit.

M. Hogarth: Autant que je me souvienne, et je puis faire erreur, lorsqu'il était ici, il a bien précisé qu'il ne représentait pas l'Association du Barreau canadien.

Le président: C'est juste.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: Then he went on to add his observations, admitting that he had done a study of the Bill. If I may suggest, I think this is one of the most important pieces of legislation that we are going to pass in this Parliament because it is establishing a new judicial structure, essentially for Canada. I am convinced of that and I think we should have a formal brief from the Bar, and I certainly welcome it from Mr. Henderson.

I know the Bill will be delayed and I know the Minister and you, Mr. Chairman, are anxious to get it through. But there are aspects of this Bill that are of such real concern that I would like to see a Committee of 10 lawyers across this country consider. The concept of concurred jurisdiction and the extension of jurisdiction concerns me, and I would like to hear from the Bar.

Now, I would like to read the correspondence that the 100 lawyers have written to the Minister to see how they have analysed the Bill because my view of it might be perhaps overcautious. And I would certainly like to see the proposed amendments before we start going clause by clause on the thing so we know what the total Bill is about.

In addition, I certainly support Mr. Woolliams and Mark MacGuigan; this Parliament has to finally get around to the fact that we are shooting in the dark on a lot of these things because we proceed to act on evidence and we have not got it in detail, on what is one of the most technical, difficult bills that we will possibly be called upon to consider.

The Chairman: Mr. Hogarth, in respect to the appearance of the Canadian Bar Association, and I did not talk to Mr. Merriam personally, they said without hesitation that they had no desire to make a formal presentation. I suppose this would be because members of the Bar had already been solicited and given their opinions evidently after hearing Mr. Henderson's testimony; whether it was as a service to him or not is another question. They considered that his testimony represented the thinking of the Canadian Bar Association. So therefore we did not call a member from the Canadian Bar Association on the formal presentation.

We are down to this point, the question is: Should we proceed clause by clause when we do not have the Minutes of the prior meetings before us? Now this is not the first time it has happened in this Committee or in any other Committee. Again, it is an important piece of legislation, but that could be argued on almost any piece of legislation: the Hate Literature Bill or any other bill, they are all

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Puis, il nous a fait part de ses observations en reconnaissant qu'il avait étudié le projet de loi. A mon avis, c'est l'une des lois les plus importantes que le Parlement ait à adopter car elle créera une nouvelle organisation judiciaire pour le Canada. J'en suis persuadé et je pense que nous devrions recevoir un mémoire en bonne et due forme du Barreau et je souhaite que M. Henderson nous le fasse parvenir.

Je sais que l'adoption du Bill sera retardée et que le président et le ministre voudraient bien le faire adopter. Toutefois, certains aspects du projet de loi sont tellement importants que je voudrais voir un Comité de 10 avocats examiner la situation. Le concept de la compétence commune, l'extension de la compétence m'inquiètent. J'aimerais entendre les observations du Barreau à cet égard.

Je voudrais lire les lettres des 100 avocats. Je me montre peut-être un peu trop prudent, mais j'aime bien voir comment on analyse le projet de loi. J'aimerais bien voir les amendements qu'on veut nous proposer de façon que nous sachions où nous allons.

En outre, j'appuie volontiers MM. Woolliams et MacGuigan. Il faut que notre Parlement se rende compte enfin que nous travaillons à l'aveuglette, car nous nous fondons sur des témoignages que nous n'avons pas en ce qui concerne l'un des projets de loi les plus difficiles que nous serons appelés à étudier.

Le président: En ce qui concerne l'Association du Barreau, disons qu'elle a dit sans hésitation, et je n'ai pas parlé à M. Merriam, qu'elle n'avait pas l'intention de présenter un mémoire en bonne et due forme, sans doute parce que les avocats avaient déjà été consultés et qu'on les avait priés de donner leur avis. Après avoir entendu le témoignage de M. Henderson, on a jugé que son témoignage correspondait aux vues de l'Association du Barreau. C'est pourquoi nous n'avons pas demandé à cette Association de présenter un mémoire.

Nous en sommes à ce point. Devrions-nous maintenant passer à l'examen du projet de loi article par article même si nous n'avons pas les témoignages sous les yeux. Ce n'est pas la première fois qu'une telle situation se produit au sein du présent Comité ou d'un autre comité, mais tous ces projets de loi sont importants. Certains textes sont plus importants que d'autres aux yeux de certaines per-

[*Text*]

important; some are more important in the eyes of certain people, some are less important, so we have to make a decision.

I am not going to ram it through the Committee without the members of the Committee actually making a decision on it. I think it would be fair at this particular time, if certain members of the Committee feel that we should not proceed until we get the actual evidence, that a motion be introduced; if it passes, then I am in the hands of the Committee; if it is defeated, I think we should proceed. Is that agreeable?

• 1130

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Yes, agreed.

Mr. Woolliams: I am prepared to move but I would not want to put the Committee in that position. Before I make this motion, I would ask you to reconsider your position because again I think once you take that position you are really saying to us, "Well look," I know we have to be practical about it, the government here and I say that and they have measured up to their responsibility, have basically a majority of the Committee.

I am well aware of that situation. I am asking you in the light of a gentleman, as courteous as I can be, to reconsider your position as a Chairman without ramming this thing through and asking us, in the words of Mr. Hogarth, this is a very technical bill because it changes really the jurisprudence and the make-up of the judiciary of Canada on many, many important matters, and ask that these reports be published and made available to the members of the Committee before we proceed to take any votes.

I am prepared to co-operate with the Minister. He can discuss these amendments, go into it, but before we take a formal vote on clauses I would ask once again without moving that motion—I do not want to move that motion; you are putting me in a position where I have to so you say, all right, you are going to be defeated by my majority, well the majority do rule, but you have to have and we have tried to give you the full co-operation and I can assure you you will always get mine.

The Chairman: First of all, I think we should have some indication when this evidence would be available. If it is not available for three weeks, then perhaps in the light of that news we might take a different tack. Mr. Clerk, would you have any idea when the

[*Interpretation*]

sonnes. Il faut donc que nous prenions une décision.

Je ne voudrais pas obliger le Comité à accepter mon point de vue sans donner aux membres l'occasion de décider librement à cet égard. Si certains membres du Comité pensent que nous ne devrions pas continuer avant de recevoir les témoignages et qu'une motion soit présentée et mise aux vois, si la motion est adoptée nous ne le ferons pas, si elle n'est pas adoptée nous continuerons. Sommes-nous d'accord?

Des voix: D'accord!

Le président: Oui.

M. Woolliams: Je veux bien présenter ma motion, mais je ne voudrais pas mettre le Comité dans cette situation. Je vous demande de revenir sur votre décision, car en adoptant cette attitude, vous nous dites: «Je sais que nous devons être réalistes à ce sujet, le gouvernement et moi-même sommes d'accord, et les membres du gouvernement se sont montrés dignes de leurs responsabilités et ils détiennent la majorité absolue au sein du comité.»

Je le sais parfaitement bien. Je vous demande d'une façon aussi courtoise que possible, de reconsidérer votre décision à titre de président, sans l'imposer en nous demandant, comme l'a dit M. Hogarth, c'est un projet de loi très technique qui modifie la jurisprudence et la composition de la magistrature du Canada en ce qui concerne un grand nombre de sujets importants, que ces rapports soient publiés et soumis au Comité, avant la mise aux voix.

Je suis disposé à collaborer avec le ministre. Il peut discuter ces amendements, les étudier, mais avant de voter les articles, je ne voudrais pas présenter de motion. Je ne voudrais pas être mis dans l'obligation de le faire. Vous me dites: vous allez être battu par la majorité. Sans doute la majorité doit-elle triompher en fin de compte, mais vous avez bénéficié jusqu'ici de notre collaboration, et je puis vous assurer de la mienne.

Le président: Nous devrions savoir à peu près quand nous pourrons recevoir ces documents. Si nous ne l'avons pas, avant trois semaines, à la lumière des circonstances, nous pourrions peut-être agir autrement. Est-ce que le greffier pourrait nous dire quand nous

[*Texte*]

actual evidence would be available, even if it is not formally translated?

The Clerk: We have three outstanding issues. One will be available within two days, another one within three or four days and the other one, it could be four or five days.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, we are going to be away next week on another matter and presumably all our evidence will catch up with us by the time we get back. May I suggest this course of action.

The Minister has kindly agreed that he would show us the amendments that he proposes and present them to us now so we will have a chance to sift through them. Why do we not spend the rest of the morning questioning the Minister on points which we recall bothered particular witnesses and then agree that we go into clause-by-clause consideration of them the week following the next? The reason I make this point and try to make it perhaps as strongly as I can is that when you get into a technical bill it is not going to be a problem in the House of Commons once it goes back there, I am sure, Mr. Chairman. It will not be a problem if the members of the House are satisfied that we have done our homework properly in here, but God help us if some members in there get some correspondence and they suddenly start opening up the whole issue there at the report stage and the like, making us look like fools, making us look as if we had done our duty in that way.

The Chairman: Mr. Turner.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I really, Mr. Chairman, have no fear that there has not been thorough consultation here. If the Canadian Bar Association had had a negative position here, they would have made it known, but the fact that they had been thoroughly canvassed, that they had nominated two of their illustrious members to appear puts any feeling of conscience that I may have at rest.

What I might suggest by way of compromise to the Committee if I am allowed to do that, most of the comments had to do with jurisdiction and the superintending review and they relate to Clauses 17, 18, 28 and 29. All the briefs I have read and the evidence that I had relayed to me relate to those clauses. It may be that the Committee would want to stand those clauses and perhaps one or two other related clauses and proceed with some of the other sections which really repeat the existing statute of the Exchequer Court Act, and that may be to a certain extent routine and boiler plate. This would allow the

[*Interprétation*]

pourrons disposer de ces témoignages, même s'il n'y a pas de traduction?

Le greffier: Il y a trois fascicules. L'un sera prêt dans deux jours, un deuxième dans trois ou quatre jours et le dernier ne le sera pas avant quatre ou cinq jours.

M. McCleave: La semaine prochaine nous partons pour étudier un autre sujet et tous les documents seront probablement prêts à notre retour. Puis-je faire une suggestion à cet égard?

Le ministre a convenu de nous remettre les amendements qu'il entend proposer. Nous pourrons donc en prendre connaissance. Pourquoi ne pas passer le reste de la matinée à interroger le ministre sur certaines questions qui ont pu préoccuper certains de nos témoins. Après quoi, nous pourrions nous mettre d'accord pour étudier le projet de loi article par article d'ici une semaine. J'insiste à ce sujet, car c'est un projet de loi technique. Ce ne sera pas un problème à la Chambre des communes, monsieur le président, si les députés sont convaincus que nous avons bien travaillé ici, mais imaginez ce qui va se passer si certains députés ont reçu des lettres, et qu'on veuille revenir sur toute l'affaire et les rapports, nous aurions l'air ridicule et l'on dirait que nous n'avons pas fait notre devoir.

Le président: Monsieur Turner.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, je suis absolument persuadé qu'il y a eu consultation. Si l'Association du Barreau canadien n'était pas d'accord à ce sujet, elle l'aurait fait savoir, mais on a demandé à deux éminents hommes de loi de comparaître et on les a consultés. De ce point de vue-là, ma conscience est parfaitement en paix.

Si je puis suggérer un compromis, la plupart des observations avaient trait à la compétence et à la révision en ce qui concerne les articles 17, 18, 28 et 29. Tous les mémoires que j'ai lus et tous les témoignages que j'ai entendus avaient trait à ces articles. Il est possible que le Comité veuille réserver ces articles, plus un ou deux articles connexes pour passer maintenant à certains des autres articles qui se trouvent simplement à répéter la loi actuelle sur la Cour de l'Échiquier, et jusqu'à un certain point, sont des articles de pure forme. Nous pourrions accélérer la procédure et, lorsque nous disposerons des témoignages,

[*Text*]

Committee to move the bill along and then if the proceedings are available in time perhaps you could look at Clauses 17, 18, 28 and 29—if you wanted to do that.

But Mr. Sullivan's point seems to me to be clear that the issues have been fairly clearly joined on this matter and we are only talking about four clauses and I think we know what the issues are on both sides of those four clauses.

• 1135

Mr. McCleave: Mr. Chairman, if I may, may I point out with respect to the Minister that one of our witnesses, Professor Nicholls, I think, had three or four other clauses that he expressed some dissatisfaction with and...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): His brief is available.

Mr. McCleave: Yes, but this was oral evidence that he gave afterwards and I do not know, perhaps people have marked them down. I was looking through my own notes to see if I could find out which ones he referred to, but he did at the very end of his testimony—I think Mr. Gervais was in the Chair when he gave points that he thought should be held out for further consideration.

Mr. Gervais: On that point, Mr. Chairman, if I remember correctly, Professor Nicholls mentioned at the very end of the meeting that he was not prepared to submit any further comments in writing.

The Chairman: Gentlemen, it is always difficult to try to give a bill a reasonable scrutiny and also get the necessary dispatch. I would suggest we do this, that we proceed clause by clause. We stand Clauses 18, 28 or 29, the ones which are really in controversy, and I will ask the Clerk to make every effort to have the evidence before the Committee by Thursday.

If this is possible we could have a meeting Thursday and then by that time I think we should be able to take a formal vote. If we proceed as I indicate we may not get that far anyway. We have a meeting now and we have a meeting tonight, so this would at least give the Clerk an opportunity to put a little pressure on the recording service so we do get this and if possible if we can get it before Thursday we could have a meeting Thursday and complete the bill. Mr. Deakon.

Mr. Deakon: Mr. Chairman, I can understand what your solution is, but would it not be preferable or supplementary to what you have mentioned to stand any clause that

[*Interpretation*]

revenir aux articles 17, 18, 28 et 29, si vous êtes d'accord.

Il me semble que monsieur Sullivan a parfaitement raison de parler comme il l'a fait. Nous savons exactement où nous allons. Nous ne parlons, en somme, que de quatre articles. Nous connaissons les raisons qui militent en faveur de ces articles ou qui s'y opposent.

M. McCleave: L'un de nos témoins, M. Nicholls, a exprimé des réserves à l'égard de 3 ou 4 autres articles.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Son mémoire est à notre disposition.

M. McCleave: Oui, mais il s'agit d'un témoignage entendu par la suite et je ne sais, peut-être certains députés en ont pris note. Je regardais mes propres notes, afin de retrouver ces articles, mais à la fin de son témoignage, M. Gervais présidait l'assemblée lorsqu'il a indiqué les articles qui, selon lui, devraient faire l'objet d'une nouvelle étude.

M. Gervais: M. Nicholls a mentionné, à la fin de son témoignage, qu'il n'était pas disposé à présenter d'autres observations par écrit.

Le président: Il est toujours difficile d'examiner un sujet de loi aussi soigneusement qu'il le faut, tout en respectant certains délais raisonnables. Voici ce que je vous propose. Nous pourrions étudier le sujet de loi article par article et réserver les articles 18, 19, 28 et 29, qui prêtent à discussion. Je vais demander au greffier de faire tout en son possible pour nous obtenir les témoignages jeudi prochain.

Si c'est possible, nous pourrons siéger jeudi. A ce moment-là, nous pourrions, je pense, mettre la question aux voix. Si vous êtes d'accord, ce sera peut-être donner l'occasion au greffier d'exercer certaines pressions sur le Service de transcription. Nous siégeons ce soir et nous siégeons jeudi. Peut-être pourrions-nous terminer l'étude du projet de loi jeudi. Monsieur Deakon.

M. Deakon: Je comprends, mais est-ce qu'il ne serait pas préférable de réserver tous les articles qui suscitent des controverses et de ne pas se restreindre uniquement aux articles

[*Texte*]

seems to be contentious, not just restrict it to the clauses you mentioned, and just go through the clauses clause by clause which are not contentious, pass those and leave the ones that are contentious for future deliberations?

The Chairman: I was trying to say that, in effect. I think the ones that really are contentious are Clauses 18, 28 and 29. Mr. Sullivan, and then Mr. MacGuigan.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, I do not think we should put this aside until after we come back from our trip. I think we should try to get this through so we can report back to the House. If we wait until we come back from our trip it is not going to get through this Session. There is no question about that.

The Chairman: Of course, this is what we are endeavouring to do and I think it all rests with the possible speed of getting a reprint of this evidence, and if we put a priority on it, it is quite possible that we could have it by Thursday.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, on a point of order. I think that we are not all in agreement that we need the evidence.

The Chairman: No, that is true.

Mr. Sullivan: So that I think if we let it go until Tuesday, if we can get it all, well and good, but if we cannot get it by then I think we should finish the bill if possible on Thursday.

Mr. Hogarth: I think we should go through with the clauses there is no contention over and let us go back. Anybody who wants a clause stood—I can remember what clauses Mr. Henderson spoke about—and we can go back to them.

The Chairman: Yes.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I was going to suggest that any clauses which can be stood we stand. I can well imagine that my colleague, Mr. Hogarth, will have objections to every clause and we might not be able to begin.

I may also point out that another committee meeting on Thursday, both morning and afternoon, will be taking eight of the members of this Committee away potentially, so this may pose some difficulties for Thursday.

The Chairman: Maybe we will have to cancel that meeting of yours, Mr. MacGuigan.

Gentlemen, if this is agreeable, we will start at Clause 2 and if there is any really

[*Interprétation*]

dont vous venez de parler. Nous pourrions étudier le projet de loi article par article, adopter les articles qui se suscitent pas de controverse et réserver les autres afin d'en discuter ultérieurement.

Le président: Voilà ce que je voulais dire. Les articles qui suscitent des controverses sont les articles 18, 28 et 29. M. Sullivan, suivi de M. MacGuigan.

M. Sullivan: Nous ne devrions pas attendre notre retour, mais adopter le projet de loi aussi rapidement que possible pour faire rapport à la Chambre. Si nous attendons de rentrer de voyage, le projet de loi ne sera jamais adopté à la présente session.

Le président: Voilà ce que nous essayons de faire. Il s'agit simplement de faire reproduire ces témoignages. Il est possible que nous puissions les obtenir jeudi si nous les exigeons en priorité.

M. Sullivan: J'invoque le Règlement, car en toute déférence, nous ne sommes pas tous d'accord sur la nécessité d'obtenir ces témoignages.

Le président: Non, c'est exact.

M. Sullivan: Tant mieux si nous pouvons avoir ces textes mardi, mais dans le cas contraire, nous devrions terminer l'étude du projet de loi jeudi.

M. Hogarth: Nous pourrions examiner les articles qui ne prêtent pas à controverse et revenir sur les autres. Quiconque désire voir réserver un article, je me souviens des articles dont M. Henderson parlait et auxquels nous pourrions revenir.

Le président: Oui.

M. MacGuigan: Monsieur le président, j'allais proposer de réserver tous les articles qui peuvent l'être. Je conçois fort bien que mon collègue, M. Hogarth, s'objectera à tous les articles. Nous ne pourrions même pas commencer. Il y a aura une autre réunion de comité jeudi. Huit de nos collègues devront s'absenter. Il y a donc quelques difficultés concernant la réunion de jeudi. Peut-être devrons-nous annuler notre réunion, monsieur MacGuigan.

Le président: Si vous êtes d'accord, nous allons commencer à l'article deux au sujet des articles qui suscitent des controverses nous les réserverons et notre greffier fera de même

[*Text*]

contentious clause then I think we will have to stand it and our Clerk will be happy to stand Clauses 18, 28 and 29 and will make every effort...

Mr. Woolliams: I am still not satisfied. I might as well be frank with you. I am not satisfied. I do not really understand your ruling. I do not know whether we are going to have any formal vote. I feel that I have been pushed in a position to having to make a motion that I have been most reluctant to make and I mean that. So I am going to move it.

I move that no formal votes be taken on any clause of Bill C-192 until the Committee reports are published and made available to the members of the Committee and the steering committee be directed to expedite the publication of same.

The Chairman: We have a motion by Mr. Woolliams.

An hon. Member: The question.

• 1140

Mr. Woolliams: Just a second; do not rush it through. Do not rush it through.

Mr. Sullivan: You should have it published.

Mr. Deakon: That would mean a lot of change.

Mr. Hogarth: We should have the proposed amendments before us. Does the Minister know the clauses that are going to be amended?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes.

Mr. Hogarth: That is all right.

The Chairman: I have a motion by Mr. Woolliams.

Motion negatived.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, could I make a suggestion here?

The Chairman: Yes, Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Professor Nicholls could come up because I know there are more than four clauses that bothered him. Could we have a gentlemen's agreement in this Committee that when his evidence becomes available and if we have passed a clause that he had some doubts about that we will be able to go back and look at those things. Maybe somebody does want to reopen the issue because of his presentation.

[*Interpretation*]

pour les articles 18, 28 et 29 et nous essayerons...

M. Woolliams: Je ne suis toujours pas satisfait. Je vous dois d'être franc. Je ne comprends pas du tout votre décision. Allons-nous procéder à la mise aux voix? Il me semble qu'on m'oblige à présenter une résolution que je n'ai pas voulu présenter. Je vais le faire.

Je propose qu'on ne procède pas à la mise aux voix de tout article du projet de loi C-192 avant que les rapports du Comité ne soient publiés et distribués aux membres du Comité et que le Comité de direction soit enjoint d'accélérer l'impression de ces rapports.

Le président: Nous avons une motion de M. Woolliams.

Une voix: Je vote.

M. Woolliams: Un instant, je vous prie; ne l'adoptez pas à la hâte.

M. Sullivan: Vous devriez le faire imprimer.

M. Deakon: Ce qui entraînerait de nombreuses modifications.

M. Hogarth: Il faudrait que nous ayons en main les modifications proposées. Est-ce que le ministre les connaît?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui.

M. Hogarth: C'est bien.

Le président: M. Woolliams propose une motion.

La motion est rejetée.

M. McCleave: Monsieur le président, pourrai-je faire une proposition?

Le président: Certainement.

M. McCleave: Je sais que M. Nicholls va témoigner plus tard et qu'il y a plus de quatre articles qui ne lui plaisent pas. Est-ce qu'on ne pourrait faire un accord à l'amiable entre membres du Comité à savoir que lorsque son témoignage sera à notre disposition, on puisse revenir sur une question déjà votée si un député veut reprendre la discussion à la lumière des déclarations de M. Nicholls.

[*Texte*]

The Chairman: We have had a request by Mr. McCleave. Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, I think we are all reasonable. I would not want to make any deal now. If Mr. McCleave wants to make that request at that time, then we can consider it. I do not think we should make a deal now.

The Chairman: It is rather difficult in the sense that the Committee keeps changing composition. Mr. McCleave, coming from you, it sounds like a very reasonable request. If there is something that Professor Nicholls definitely brings up which the members have not considered in depth, I think the Committee members, being reasonable, would reopen it. I do not think anybody is going to be obstinate and say, "Well, now, just because we passed it, that is final". Normally this was the procedure but in view of your request and in view of the fact that the minutes are not available I think it is reasonable. I think the Committee will act reasonably.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, there is another fairly important point. I think all of us are extremely interested in this Bill. It is a very important Bill. All of us would like to be present at all the meetings of the Committee. As a matter of fact, if you are not here all the time, you lose the trend of the whole thing. Speaking personally, I would want to be here for every meeting.

On Thursday of this week the very important Committee on the Constitution meets both morning and afternoon. Would it not be possible to try to schedule our work so that these two committees will not conflict? It is particularly important that the members of this Committee who are also members of the Committee on the Constitution be at the Constitution meetings. Speaking for myself, I feel it is extremely important that I be here for these meetings also but naturally it is impossible to take in both of these.

The Chairman: Yes, I think this is most essential. I discussed this with Mr. MacGuigan and we will endeavour to see that the two committees do not conflict because we would be depleting both committees and we would not have the gentlemen on the committees whom we really want. This is a point well taken.

On Clause 2—*Definitions.*

M. Cantin: Alors, monsieur le président, je propose:

[*Interprétation*]

Le président: M. McCleave a fait une proposition.

Monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Je crois que nous sommes tous des hommes raisonnables, monsieur le président. Je ne voudrais pas faire une entente maintenant. Je crois que si M. McCleave veut faire cette proposition à ce moment-là, on pourra la considérer, mais je ne crois pas qu'on doive faire un accord dès maintenant.

Le président: Le Comité change de membres si souvent que cette situation peut créer certaines difficultés. M. McCleave est une personne très raisonnable dans ses propositions. Si M. Nicholls apportait une idée que les députés n'auraient pas étudiée, je crois que le Comité est assez raisonnable et que personne ne s'opposerait à rouvrir la discussion en disant: «On a adopté l'article et c'est fini». C'est la procédure habituelle mais étant donné la proposition et puisque les comptes rendus ne sont pas disponibles, je crois que c'est une proposition raisonnable. Je sais que le Comité agira de façon raisonnable.

M. McQuaid: Monsieur le président, un autre point assez important. Je crois que nous nous intéressons tous au présent projet de loi qui est très important, et que nous voudrions assister à toutes les réunions du Comité. En fait, lorsqu'on n'est pas là tout le temps, on perd le fil des idées. Personnellement je voudrais assister à toutes les réunions.

Jeudi prochain, le très important comité de la Constitution se réunit le matin et l'après-midi. Serait-il possible d'organiser notre travail de façon à éviter tout conflit d'horaire entre ces deux comités? Il importe au plus haut point que les membres de notre Comité qui font aussi partie du Comité de la constitution puissent assister aux réunions du Comité. J'estime personnellement qu'il importe que je sois présent à toutes nos réunions, mais il est naturellement impossible d'assister aux deux en même temps.

Le président: Oui, je crois que c'est très important, j'ai parlé à M. MacGuigan et nous allons faire de notre mieux pour éviter un conflit d'horaire entre ces deux comités, car s'il y avait un tel conflit, nous priverions les deux comités de certains de leurs membres et nous ne pourrions avoir à nos propres réunions les membres que nous aimerions avoir. Votre proposition est excellente.

L'article 2: *Définitions*

Mr. Cantin: Mr. Chairman, I move

[*Text*]

Que le Bill C-192 soit modifié par le retranchement des lignes 31 et 32, à la page 2, et leur remplacement par ce qui suit:

k) pratique et procédure s'entend également de la preuve *relative aux questions de pratique et de procédure.*

[*Interpretation*]

that the Bill C-192 be amended by striking out lines 27 and 28 on page 2 and substituing the following:

(k) practice and procedure includes evidence relating to matters of practice and procedure.

• 1145

May I say, Mr. Chairman, that we are distributing every amendment proposed by the Minister.

Puis-je dire, monsieur le président, que nous nous distribuons tous les amendements proposés par le ministre.

The Chairman: Mr. Turner.

Le président: Monsieur Turner.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I will ask Mr. Maxwell to speak to this. I might observe that this is the only amendment to an early clause. The other amendments begin at Clause 22 so that I do not think members need be concerned about being taken by surprise except perhaps on this one amendment—Clause 2(k). I will ask Mr. Maxwell to explain the origin and reason of the amendment if he would.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je vais demander à M. Maxwell de commenter cet amendement. C'est le seul amendement apporté à l'un des premiers articles. Les autres amendements commencent à l'article 22 et je ne crois pas que les députés doivent s'inquiéter d'être pris au dépourvu si ce n'est à propos de cet amendement à l'article 2 (k). Je demanderais à M. Maxwell d'expliquer les causes et la raison de cet amendement.

Mr. D. S. Maxwell, Q.C. (Deputy Minister and Deputy Attorney General): Mr Chairman, the reason for this amendment is simply that it was brought to our attention, by Mr. Henderson of the Canadian Bar Association, that the Clause as presently written in the Bill:

(k) "practice and procedure" includes evidence;

might well make the rule-making power of the judges excessive and enable the judges by means of the rules to change the substantive law of evidence.

Those of you who heard Mr. Henderson's evidence will remember that one of the points that he made was that in some respects the rule-making power was a bit too broad. We decided that we would propose this change to make it quite clear that "practice and procedure" will include evidence only relating to matters of practice and procedure. That is the purpose of the amendment. It includes evidence relating to matters of practice and procedure.

M. Maxwell (C.R., sous-ministre et procureur général adjoint): Monsieur le président, la raison de cet amendement tient au fait que M. Henderson de l'Association du Barreau canadien a attiré notre attention sur le libellé actuel de l'article:

k) pratique et procédure s'entend également de la preuve.

Cette rédaction pourrait donner au juge des pouvoirs excessifs leur permettant de changer les règles du témoignage.

Ceux qui ont écouté M. Anderson se souviendront qu'il a fait entre autres que le pouvoir de réglementation était trop étendu. Nous proposons donc cette modification pour qu'on comprenne clairement que «pratique et procédure» s'entendra également de la preuve relative aux questions de pratique et de procédure.

The Chairman: Are there any comments? Mr. Hogarth.

Le président: Y a-t-il des commentaires? Monsieur Hogarth.

Mr. Hogarth: I would like to ask Mr. Maxwell to direct his attention to Clause 53(2).

M. Hogarth: Je voudrais demander à M. Maxwell de jeter un coup d'œil à l'article 53(2).

Mr. Maxwell: That clause raises another evidentiary problem that Mr. Henderson discussed but we have not got that far yet.

M. Maxwell: Cet article soulève un problème de preuve que M. Anderson a discuté également, mais nous n'y sommes pas encore rendu.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: I am a little concerned here because it would appear that you say that the rules of Court may provide for specific rules dealing with the admissibility of evidence dealing with practice and procedure?

Mr. Maxwell: That is right. The rule-making power of the judges is of such a nature that they have the broad power to make rules relating to the matters of practice and procedure.

Mr. Hogarth: Yes.

Mr. Maxwell: The definition of practice and procedure at the present time is too broad or at least it could be regarded by some people as being too broad and that is why we are moving to have the definition of practice and procedure restricted to some extent.

Mr. Hogarth: Then why have you not moved in Clause 53 (2) to take out the words:

> ...and subject to any rule that may relate to the matter, . . .

It would appear that the Court can make rules pertaining to the admissibility of evidence to exclude the operation of the provincial law?

Mr. Maxwell: Well, this is not the purpose. This definition of practice and procedure relates to the rule-making power of the judges under the present bill. We simply do not want it arguable that the judges in making rules can change the substantive law of evidence.

Mr. Hogarth: They do that by virtue of Clause 53(2).

Mr. Maxwell: I beg your pardon?

Mr. Hogarth: Your purpose of the present amendment to Clause 2(k) is to prevent the judges from making rules that change the substantive law of evidence. Is that correct?

Mr. Maxwell: This is right. If you turn to Clause 46 you will find the general rule-making powers set out there.

Mr. Hogarth: Yes. Mr. Chairman, I am awfully sorry I am being so obtuse but it is not unusual. I appreciate that you are amending this Clause so that it confines the rule-making power solely to evidence dealing with practice and procedure, but if you go to Clause 53(2) it says:

> (2) Whenever any question arises in the Court as to the admissibility of evidence, the evidence shall, in the discretion of

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Je m'inquiète un peu car vous dites que les règles de la Cour peuvent assurer la mise en vigueur de règles régissant l'admissibilité des preuves qui ont trait à la pratique et la procédure?

M. Maxwell: C'est exact. Le pouvoir de réglementation des juges est si étendu qu'ils peuvent établir des règles relatives aux questions de pratique et de procédure.

M. Hogarth: Oui.

M. Maxwell: La définition de «pratique et procédure» à l'heure actuelle est trop large, ou, du moins, certains pourraient la considérer comme trop étendue. C'est pourquoi nous proposons de limiter quelque peu la définition de «pratique et procédure».

M. Hogarth: Pourquoi n'avez-vous pas proposé le re ranchement à l'article 53(2) des mots suivants:

> ... et sous réserve de toute règle applicable en la matière . . .

Il semblerait que la Cour peut faire des règles sur l'admissibilité des preuves pour exclure l'application des lois provinciales?

M. Maxwell: Ce n'est pas le but de la loi. La définition de «pratique et procédure» a trait au pouvoir de réglementation des juges en vertu du présent projet de loi, et nous ne voulons pas qu'on puisse dire que les juges peuvent changer la loi de la preuve.

M. Hogarth: Ils le font en vertu de l'article 53(2).

M. Maxwell: Pardon?

M. Hogarth: Le but de l'amendement à l'article 2(k) est d'empêcher les juges de faire des règles qui changent la loi de la preuve, n'est-ce pas?

M. Maxwell: Oui. Reportez-vous à l'article 46, et vous verrez que le pouvoir général de réglementation y est défini.

M. Hogarth: Oui. Je m'excuse, monsieur le président. Je comprends que l'amendement de cet article a pour but de limiter le pouvoir de réglemen ation aux preuves relatives à la pratique et à la procédure, mais l'article 53(2) se lit comme suit:

> Chaque fois qu'on soulève devant la Cour un point portant sur l'admissibilité de la preuve, la preuve est admissible, à la dis-

[*Text*]

the Court and subject to any rule that may relate to the matter,...

Surely that gives them the power right there and then to make rules pertaining to the admissibility of evidence. The very thing that you are trying to do in this amendment seems to be conflicting...

• 1150

Mr. Maxwell: We have an amendment to Clause 53 (2) as well. The point of the present amendment is to fit it in with Clause 46 (1) (a) where it provides that the judges of the Court may make rules:

(a) for regulating the practice and procedure in the Trial Division and in the Court of Appeal,...

That is the significance of the changes here.

Mr. Hogarth: I did not realize that you had an amendment coming up to Clause 53(2).

Mr. Maxwell: There will be an amendment to Clause 53(2), yes.

Mr. Hogarth: Thank you.

Amendment agreed to.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, the definition of "ship":

(o) "ship" includes any description of vessel or boat used or designed for use in navigation...

What is the significance of these words, "...for use..."

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): With the courtesy of the Committee, I shall have John Mahoney, who has been retained by the Department of Justice and the Department of Transport for a general review of the whole maritime law of Canada, answer that question. Mr. Mahoney had a good deal to do with the advice behind the drafting of the admiralty sections in this Bill. Perhaps Mr. Mahoney may be allowed to address himself to Mr. McQuaid's question.

The Chairman: You may proceed with the explanation.

Mr. J. J. Mahoney (Department of Justice): Thank you, Mr. Chairman. The purpose of these words is to get as broad a definition of the word "ship" as possible. Under the Admiralty Act, and as well as in the Canada Shipping Act, the definition of "ship" was quite narrow. From time to time the Canada Shipping Act has been broadened to include spe-

[*Interpretation*]

crétion de la Cour, et sous réserve de toute règle applicable en la matière,...

Est-ce que cette disposition ne donne pas le droit de faire des règles relatives à l'admissibilité de la preuve? Le but de cet amendement semble être en conflit avec...

M. Maxwell: Nous avons également un amendement à proposer à l'article 53(2). Le but de l'amendement actuel, c'est de faire cadrer l'article avec l'article 46(1) a), qui prévoit que les juges peuvent établir des règles:

a) pour réglementer la pratique et la procédure à la Division de première instance et à la Cour d'appel, . . .

Voilà le but des modifications que nous proposons.

M. Hogarth: Je ne me rendais pas compte que vous aviez un amendement à proposer à l'article 53(2).

M. Maxwell: Oui. Il y aura un amendement apporté à l'article 53(2).

M. Hogarth: Merci.

L'amendement est adopté.

M. McQuaid: Monsieur le président, dans la définition de «navire»:

o) «navire» comprend toute espèce de bâtiment ou bateau utilisé ou conçu pour la navigation..»

Que signifie le «pour»?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Avec la permission du Comité, je demanderais à M. John Mahoney, qui a été retenu par les ministères de la Justice et des Transports pour reviser entièrement la Loi maritime du Canada, de répondre à cette question. M. Mahoney est un des conseillers principaux à propos de la rédac ion des articles du bill qui se rapportent à l'amirauté. Le Comité pourrait peut-être lui permettre de répondre à la question de M. McQuaid.

Le président: Vous pouvez procéder, monsieur Mahoney.

M. Mahoney (Ministère de la Justice): Merci, monsieur le président. Le but du libellé est d'assurer la définition la plus large que possible du mot «navire». D'après la Loi sur l'amirauté ainsi que dans la Loi sur la marine marchande du Canada, la définition du mot «navire» est très étroite.

De temps à autre, la Loi sur la marine

[*Texte*]

cific types of ships which did not appear to be included in the original definition, so this definition was made as general as possible.

For example, the earlier definitions define a ship as any vessel not propelled by oars and it was considered, after a good deal of consideration, that this type of description would bring in vessels even with rather peculiar methods of propulsion such as Hovercraft and the like, and so it is generally meant to be as broad as possible.

Mr. McQuaid: Well, Mr. Chairman, is it not defined now? Is it not broad enough to include the ordinary fishing boat which the ordinary fisherman uses to go lobster fishing or groundfishing, for example?

Mr. Mahoney: Mr. Chairman, if I may answer, yes, it is. In fact, it has always been the intention in past acts to make it that broad so that the jurisdiction of the Court covers all types of vessels.

Mr. McQuaid: Thank you.

Clause 2 as amended agreed to.

Clauses 3 and 4 agreed to.

On Clause 5—*Constitution of Court*

Mr. Hogarth: Mr. Minister, a full quorum in the B.C. Court of Appeal is five judges.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Out of?

• 1155

Mr. Hogarth: I think there are nine now, seven or nine. Why is it that the Court of Appeal here is only going to consist of three? It says, not more than ten, three of whom shall be appointed to the Court of Appeal.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes, but the Chief Justice will be a member of the Court of Appeal, so you will have a four-man Court of Appeal.

Mr. Hogarth: You are anticipating that the Chief Justice will sit on the Appeal Division so that there will be a four-man Court of Appeal. Will he also sit on the Trial Division?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): The Court will be divided into a Court of Appeal and a Trial Division. The Court of Appeal will consist of four judges, over which the Chief Justice will preside as a member of the Court of Appeal. The Trial Division will consist of eight judges, over which the Associate Chief

[*Interprétation*]

marchande du Canada a été élargie pour inclure certains vaisseaux qui n'étaient pas compris dans la définition originale; c'est pourquoi cette définition a été faite aussi large que possible.

La définition antérieure désignait un navire comme tout vaisseau qui n'était pas propulsé par des avirons. Après profonde réflexion, on a décidé que ce genre de description comprendrait des vaisseaux possédant des méthodes de propulsion aussi bizarre que les aéroglisseurs et autres appareils du genre. Nous essayons d'obtenir la définition la plus large possible.

M. McQuaid: N'est-elle pas assez claire, monsieur le président. N'est-elle pas assez large pour comprendre le bateau de pêche ordinaire, qu'utilise le pêcheur pour la pêche au homard ou à la pêche de fond.

M. Mahoney: Monsieur le président, oui, elle l'est. On a toujours eu l'intention dans la législation antérieure d'élargir la loi à ce point-là si bien que la compétence de la Cour vaut pour tous les vaisseaux.

M. McQuaid: Merci.

L'article 2 modifié est adopté.

Les articles 3 et 4 sont adoptés.

L'article 5—*Composition de la Cour*

M. Hogarth: Monsieur le ministre, le quorum de la Cour d'appel en Colombie-Britannique est de cinq juges.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Sur combien?

M. Hogarth: Je crois qu'il y en a en tout sept ou neuf. Pourquoi la Cour d'appel ne comptera-t-elle que 3 juges? On dit dans la Loi «au plus dix autres juges, dont trois sont nommés à la Cour d'appel».

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, mais le juge en chef sera membre de la Cour d'appel. Il y aura donc 4 juges.

M. Hogarth: Vous prévoyez que le juge en chef siégera à la Division de l'appel afin qu'il y ait une Cour d'appel composée de 4 juges. Est-ce qu'il va siéger également à la Division de première instance?

M. Turner (Ottawa-Carleton): La Cour sera divisée en deux sections: la Cour d'appel et la Division de première instance. La Cour d'appel consistera de 4 juges et sera présidée par le juge en chef à titre de membre de la Cour d'appel. La Division de première instance comprendra huit juges et sera présidée par le

[*Text*]

Justice will preside as Chief Justice of the Trial Division. The members of the Trial Division can sit on appeal and members of the Appeal Division can sit in trial. This gives the ultimate flexibility necessary in a court that will be on circuit throughout Canada without originally overstaffing it.

Mr. Hogarth: What happens if there is a tie in the Court of Appeal?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): The Court will probably sit as a three-man court and the Chief Justice will designate who the three-man court should be. Does that help?

Mr. Hogarth: Then for all intents and purposes, you are going to have a three-man Court of Appeal.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): For all intents and purposes, there will be a three-man Court of Appeal...

Mr. Hogarth: Well, perhaps I am getting back to my original point.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): ..designated by the Chief Justice, but the members of the Trial Division are also eligible to sit on that Court at the designation of the Chief Justice.

Mr. Hogarth: Would it not be preferable to have five when you consider the matters that are going to come before this court? Why should this court have a lesser number of personnel on its Appeal Division than the Courts of the provinces?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): If the Chief Justice were to consider that there were any cases of sufficient importance, I suppose he could designate a five-man Court of Appeal. Perhaps the Deputy Minister would like to speak to that.

Mr. Maxwell: Mr. Chairman, I might just say that I think it would be difficult to generalize about what you have in the provinces in terms of quorums and sittings. Generally speaking, the Ontario Court of Appeal sits as a three-man court and it is only in exceptional circumstances that five judges sit in that court. They will on occasion.

Mr. Hogarth: This is true in British Columbia...

Mr. Maxwell: I am sure it is, and it is true pretty generally, Mr. Hogarth, so I think it would be possible for the Chief Justice to convene a five-man court. He would have to use the four ordinary appeal judges plus one judge from the trial bench. Either that or he

[*Interpretation*]

juge en chef adjoint à titre de juge en chef de la Division de première instance. Les membres de la Division de première instance pourront siéger à la Cour d'appel et inversement, ce qui fait qu'on aura toute la souplesse voulue à la grandeur du Canada sans avoir trop de juges.

M. Hogarth: Qu'est-ce qui arrive en cas d'égalité des voix en Cour d'appel?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Le tribunal siégera probablement en cour composée de trois juges et le juge en chef désignera les membres de cette cour. Est-ce mieux?

M. Hogarth: A toute fin pratique, il va y avoir une Cour d'appel formée de trois membres?

M. Turner (Ottawa-Carleton): A toutes fins pratiques, il y aura une Cour d'appel formée de trois membres...

M. Hogarth: Je reviens à mon point du début.

M. Turner (Ottawa-Carleton): ...nommés par le juge en chef; mais les membres de la Division de première instance peuvent siéger à cette Cour d'appel s'ils sont nommés par le juge en chef.

M. Hogarth: Est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux d'en avoir 5 si l'on pense aux affaires dont elle s'occupera? Pourquoi y aurait-il moins de juges à la Cour d'appel que dans les tribunaux provinciaux?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Si le juge en chef considérait que les causes étaient suffisamment importantes, il pourrait sans doute désigner une Cour d'appel de 5 membres; le sous-ministre voudrait peut-être dire quelques mots à ce sujet.

M. Maxwell: Monsieur le président, il serait difficile de généraliser en ce qui concerne les provinces et le nombre de juges qui siègent aux tribunaux. En général, la Cour d'appel de l'Ontario est composée de 3 juges et ce n'est que dans des conditions exceptionnelles qu'on trouve 5 membres, cette situation se produit à l'occasion.

M. Hogarth: C'est exact en Colombie-Britannique...

M. Maxwell: J'en suis convaincu. C'est ainsi que la situation se produit en général, monsieur Hogarth. Le juge en chef pourrait désigner une Cour de 5 juges. Il devrait utiliser les 4 juges de la Cour d'appel, et en plus un juge de la Division de première instance ou il

[*Texte*]

would have to have a deputy judge appointed. That could be done in exceptional circumstances, but I would not have thought that generally it would be done.

Mr. Hogarth: I am somewhat concerned, Mr. Maxwell, because I have misread your interpretation of this section. It says:

> (1) (c) not more than ten other judges, three of whom shall be appointed to the Court of Appeal...

Now, it appears to me that this Court of Appeal cannot sit with any more than three members because only three shall be appointed to the Court of Appeal. I cannot see how we can have a four-man court, an eight-man court or, as the Act on your construction would provide, a 12-man court. There are 13 altogether.

Mr. Maxwell: Three ordinary judges plus the Chief Justice will be the normal complement of the Court of Appeal, Mr. Hogarth. You see, the Chief Justice of the Court will normally sit in the Court of Appeal, I would expect, along with three additional judges.

Mr. Hogarth: It depends on the definition of "Chief Justice".

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I just wanted to ask the Minister or the Deputy Minister the reason for the somewhat unusual phrase, "not more than ten other judges..." Normally, in setting up a court, you specify the exact number of judges. Is this a transitional position?

• 1200

Mr. Maxwell: When the Bill was in preparation, Mr. MacGuigan, we were not certain whether or not we would need to have the full complement that we used. That will depend on certain decisions of policy we would not go into here, I suppose, but we decided this would give us the flexibility we would need for the initial staffing of the Court.

For example, let us put it this way: It is not entirely clear that we will need to have eight judges on the trial bench. We may wind up with eight judges on the trial bench depending upon what the government does.

The Chairman: Shall Clause 5 carry? Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Is subclause (4) in the language that we have used in our statutes?

[*Interprétation*]

pourrait faire nommer un juge adjoint, mais seulement dans des circonstances exceptionnelles, et non de façon générale.

M. Hogarth: Je m'inquiète du fait que je n'ai pas interprété comme vous cet article:

> 5(1)*c*) au plus dix autres juges, dont trois sont nommés à la Cour d'appel...

Il me semble que cette Cour d'appel ne peut pas avoir plus que trois juges, car seulement trois seront nommés à la Cour d'appel. Je ne vois pas comment on pourrait avoir un tribunal de quatre, huit ou même douze juges selon votre interprétation. Il y en a treize en tout.

M. Maxwell: Monsieur Hogarth, trois juges ordinaires et le juge en chef sera la composition ordinaire de la Cour d'appel. Le juge en chef siégera à la Cour d'appel avec trois autres juges.

M. Hogarth: Tout dépend de la définition du «juge en chef».

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Puis-je demander au ministre ou au sous-ministre la raison pour cette phrase bizarre: «au plus dix autres juges...» lorsqu'une cour est établie, le nombre exact de juges est donné. Est-ce une disposition provisoire?

M. Maxwell: Lorsque le projet de loi était en préparation, nous n'étions pas sûrs si nous aurions besoin d'avoir tous les juges que nous avions prévus. Tout dépendra de certaines questions de politique générale dont je ne parlerai pas ici. Nous avons décidé que cette disposition nous donnerait la liberté de manœuvre qu'il fallait, tout au moins au début, en ce qui concerne la composition du tribunal.

Ainsi, il n'est pas certain que nous avons besoin de 8 juges à la Division de première instance. Nous finirons peut-être par en avoir huit. Tout dépendra évidemment de la décision du gouvernement.

Le président: L'article 5 est-il adopté? Monsieur McCleave.

M. McCleave: Le paragraphe 4 est-il rédigé dans la langue que nous avons utilisée dans

[*Text*]

Perhaps there could be a comment from the Minister or the Deputy in that respect.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes, this is in line with the concept used in the Supreme Court of Canada Act and also in line with the proportion of judges having civil law experience as opposed to common law experience on federal courts and federal tribunals.

Mr. Hogarth: Would it not be preferable to say, "Four of whom shall have been trained in civil law"? There are lots of lawyers not practising in Quebec who are trained in civil law.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): In answer to Mr. Hogarth's question, of course the test of whether one is competent to practise is usually admission to the bar or calling to the bench, which requires admission to the bar. So the prerequisite of membership in the bar or membership on a bench is the best evidence available.

Mr. Hogarth: I see your point. That shows that he is a practising member with a civil law degree.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes sir.

Clauses 5 and 6 agreed to.

The Chairman: On Clause 7—*Residence of judges.*

Mr. Hogarth: I move that Clause 7 of Bill C-192 be amended by (1) deletion of subclause (1) at line 6 on page 5. (2) Amendment of subclause (2) of Clause 7 at line 10 on page 5 to delete the words "No withstanding subsection (1)" and to delete the word "may" in line 11 and substitute the word "shall". (3) Deletion of subclause 3 of Clause 7 commencing at line 16.

The purpose of this amendment would result in subclause (1) being deleted; subclause (2) would read: "The rules shall provide for a rota of judges to provide a continuity of judicial availability in any centre," et cetera; and subclause (3) would be deleted entirely.

I cannot see any reason whatsoever that the judges of this court should reside within 25 miles of the City of Ottawa. One of the greatest criticisms of the present Federal Court structure has been that it has been entirely Eastern oriented and lawyers have felt that

[*Interpretation*]

nos lois? Le ministre ou le sous-ministre pourrait peut-être faire des commentaires à ce sujet.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, cet article est en ligne avec le concept utilisé dans la loi sur la Cour suprême du Canada et avec la proportion de juges qui ont une expérience du droit civil par opposition à l'expérience du droit commun des Cours et des tribunaux fédéraux.

M. Hogarth: Ne serait-il pas préférable de dire, «dont quatre ont été formés en droit civil»? Il y a beaucoup d'avocats qui ne pratiquent pas dans le Québec et qui sont formés en droit civil.

M. Turner (Ottawa-Carleton): En réponse à la question de M. Hogarth, bien entendu, habituellement une personne est compétente pour pratiquer si elle est admise au barreau ou à la magistrature, ce qui exige son admission au barreau. Ainsi la condition préliminaire d'appartenance au barreau ou à la magistrature est la meilleure preuve possible.

M. Hogarth: Je comprends votre point. Cette admission montre qu'il s'agit d'une personne qui pratique et qui a un diplôme en droit civil.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, messieurs.

Les articles 5 et 6 sont adoptés.

Le président: Passons à l'article 7—*Lieu de résidence des juges.*

M. Hogarth: Je propose que l'article 7 du Bill C-192 soit modifié par (1) le retranchement du paragraphe (1) à la ligne 8 à la page 5. (2) La modification du paragraphe (2) de l'article 7 à la ligne 12 de la page 5 par le retranchement des mots «nonobstant le paragraphe (1)» et du mot «peuvent» à la ligne 12 et le remplacement par le mot «doivent». (3) Le retranchement du paragraphe (3) de l'article 5 à partir de la ligne 16.

Le but de cet amendement est le retranchement des paragraphes (1) et (3) et le paragraphe (2) se lira comme suit: «les règles doivent prévoir l'établissement d'une liste de roulement de juges pour assurer la continuité et la disponibilité des services judiciaires dans une agglomération, et ainsi de suite.

Je ne peux voir aucune raison pour que les juges de cette cour doivent résider à 25 milles de la ville d'Ottawa. Une des plus grandes critiques de l'organisation actuelle de la Cour fédérale est qu'elle a été orientée entièrement en faveur des provinces de l'Est, et les avo-

[*Texte*]

they are dealing with people that are relatively unfamiliar with the judicial atmosphere in which they act from time to time. I respect the President's desire to remove this by making the court available throughout the country, but I think that this is a retrograde step. I cannot see why, for instance, a federal judge residing in Calgary cannot act in a Western Division and switch from time to time to an Eastern or a Maritime Division. I do not see why anybody should have to reside in the City of Ottawa to be a judge of the Federal Court.

The Chairman: Are there further comments from members?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): This is not an unusual provision for a federally-established court. The Supreme Court of Canada has the same provision.

Now I can understand the reasoning or the motive behind Mr. Hogarth's amendment. He really contemplates having a resident judge of the court in Vancouver or in British Columbia or in other parts of Canada. There are difficulties to that.

The first is that it would tend to fracture the court. Unless members of a court can be convened from time to time so as to decide on common tendencies of jurisprudence, can be convened so that the Chief Justice can see if he can work out a concensus on judgments, you do not have a consistently administered court. It means that some judges remain perpetually out of contact with others and it makes the burden on a Chief Justice virtually impossible. This is the reason, for instance, that the judges of the Supreme Court of Ontario are required by statute to reside in Toronto, which some members of the Bar of Ontario did not know until earlier today.

Mr. Murphy: We suspected as much.

• 1205

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I remember I had a chat with Chief Justice Warren of the United States Supreme Court just before he retired. He impressed upon me, as did Chief Justice Cartwright, how important it was for the proper organization of any court that it convene regularly, that it be able to consult regularly, that there be some attempt to try to gain consistency in approach. You do not eliminate the sense by any means but at least you have the necessary competence among the judges and the necessary daily contact.

[*Interprétation*]

cats ont cru qu'ils s'occupaient de gens qui sont relativement peu au courant des conditions juridiques dans lesquelles ils agissent de temps à autre. Je respecte le désir du président de supprimer cette disposition en rendant le tribunal disponible dans tout le pays, mais je pense que c'est une mesure rétrograde. Je ne peux voir pourquoi un juge fédéral résidant à Calgary ne peut agir dans une Division de l'Ouest et passer de temps en temps à une Division de l'Est ou une Division maritime. Je ne vois pas pourquoi un magistrat doit résider dans la ville d'Ottawa pour être un juge de la Cour fédérale.

Le président: Est-ce que les députés ont à faire d'autres commentaires?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Ce n'est pas une disposition habituelle pour une Cour fédérale. La Cour Suprême du Canada a la même disposition.

Maintenant je peux comprendre les raisons ou les motifs inhérents à l'amendement de M. Hogarth. Il envisage réellement le fait d'avoir un juge de la cour qui réside à Vancouver ou en Colombie-Britannique ou dans d'autres régions du Canada. Cette situation crée des difficultés.

Premièrement, elle tendrait à fractionner la Cour. A moins que les membres de la Cour ne puissent être réunis de temps en temps, afin de décider sur les tendances de la jurisprudence et pour que le juge en chef puisse voir s'il peut élaborer une unanimité sur les jugements, vous n'avez pas de cour administrée d'une manière consistante, ce qui signifie que certains juges demeurent habituellement hors de contact avec les autres, et cette situation la tâche d'un juge en chef virtuellement impossible. C'est pourquoi les juges de la Cour suprême de l'Ontario sont tenus par les statuts de résider à Toronto, disposition que certains membres du barreau de l'Ontario ne savaient pas jusqu'à aujourd'hui.

M. Murphy: Nous nous en doutions.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je me rappelle que j'ai eu une conversation avec le juge en chef Warren de la Cour suprême des États-Unis juste avant qu'il ne prenne sa retraite. Il m'a souligné ainsi que l'a fait le juge en chef Cartwright, combien il était important pour l'organisation propre d'un tribunal qu'ils se réunissent régulièrement, qu'ils puissent être capables de se consulter régulièrement, et qu'ils essaient d'une façon ou d'une autre de gagner de la consistance dans leur manière d'aborder la question. Vous

[*Text*]

The way this Bill is structured it is mandatory for this court to go on circuit to meet an interlocutory application or an application for a motion, wherever it arises in this country. The court also has to sit on matters dealing with the merits leading to a final judgment—a trial, in other words—anywhere in the country.

The Court of Appeal also has to respond to appeals undertaken or instituted anywhere in the country. In effect this will mean, for Vancouver, that there will be, as a matter of fact, a judge of the court always sitting on circuit for a month at a time in Vancouver or in British Columbia. I have taken this up with certain members of the bar in the Western Provinces. I think I have convinced a good many of them that this system would be far better for them than to be saddled with one particular resident Federal Court judge who may not turn out to meet the approval of all members of the bar. But they would be limited thenceforth to one judge. In effect, he would be the equivalent of a resident Federal Court judge. There would be no variety or no opportunity to take the cases before a variety of judges.

I want to assure Mr. Hogarth through you, Mr. Chairman, that the appointments to this court will reflect more than they have in the past the national and regional implications of this country, because this will be a nationally-operated court.

I think a good deal of what Mr. Hogarth wants to ensure also will be attained by the flexibility of the appointment of deputy judges who can act on short notice, if perchance the circuit judge is not available.

Some day I can envisage a federal court, if the business expands, being divided into various circuits—a Maritime circuit, a Central Canadian circuit and a Western circuit. At the moment there just is not enough business contemplated for this particular court to justify breaking it down into circuits. I think it is essential that this court act as one court and not be fractured, and that is the reason we have to give it a base. But we do provide that from that base it must meet the interests of litigants and the people of Canada on circuit.

Mr. Hogarth: If I may suggest with respect, Mr. Minister, there is only one point that you have made that justifies this clause and that

[*Interpretation*]

n'éliminez pas le sens en aucune façon, mais au moins vous avez la compétence nécessaire parmi les juges et le contact journalier nécessaire.

De la manière dont le présent bill est structuré, il est impératif pour ce tribunal de faire des tournées pour répondre à une demande interlocutoire ou à une demande de motion partout où elle se produit dans ce pays. Le Tribunal doit siéger pour les affaires qui traitent de mérite conduisant à un jugement final ou un procès partout dans le pays.

La Cour d'appel doit répondre également aux appels entrepris ou institués partout dans le pays, ce qui en fait, signifie, pour Vancouver, qu'il y aura un juge du tribunal qui siège en tournée pendant un mois à Vancouver ou en Colombie-Britannique. J'ai examiné ce point avec certains membres du barreau des provinces de l'Ouest. Je pense que j'ai convaincu un bon nombre d'entre eux que ce système serait bien meilleur pour eux que le fait d'être coincés par un juge de la Cour fédérale précis qui soit résident, et qui peut apparaître comme ne répondant pas à l'approbation de tous les membres du barreau, mais ils seraient limités à un juge. En fait, il serait l'équivalent d'un juge de la Cour fédérale résidant. Il n'y aurait donc pas de diversité ni de possibilités de porter les causes devant plusieurs juges.

Je veux assurer M. Hogarth que les nominations à cette cour refléteront plus qu'elles ne l'ont fait par le passé les répercussions nationales et régionales du Canada, parce que ce sera une cour fonctionnant à l'échelle nationale.

Je pense qu'une bonne partie de ce dont M. Hogarth veut s'assurer sera également atteinte par la souplesse de la nomination de juges suppléants qui peuvent agir à bref préavis, si par hasard le juge en tournée n'est pas disponible.

Un jour, je peux envisager qu'une cour fédérale, si cet affaire s'étend, soit divisée en différents circuits—un pour les Maritimes, un autre pour le Canada central et un dernier pour l'Ouest. En ce moment, il n'y a pas assez d'affaires en perspective pour justifier que ce tribunal particulier soit scindé en plusieurs circuits. Je pense qu'il est essentiel que cette Cour agisse comme une seule cour et ne soit pas fractionnée, et c'est la raison que nous avons pour lui donner une base, mais nous faisons en sorte que de cette base elle doive répondre aux intérêts des gens dans les différents circuits.

M. Hogarth: Si je peux le mentionner, avec le respect que je vous dois, monsieur le ministre, il y a seulement un point que vous

[*Texte*]

is that the judges are here for the convenience of meeting together and keeping in touch with the trends of the law. But, with respect, I think that is a turn-of-the-century view. I sooner would have a judge living in the community in which his litigation is going to be heard than living in Ottawa for the convenience of discussing with other judges the trends in litigation. I can see nothing the matter, even with having one judge serving two provinces, or, alternatively, sending a judge out from Nova Scotia to hear a case in British Columbia—we are in a modern age, you can get there in five hours—and have him sit there for two weeks. Judges would enjoy it. I do not think a judge from British Columbia would enjoy sitting in Nova Scotia quite as much in the wintertime. But this can be done. And it removes the criticism that is being levelled at this Bill to a certain extent, as well as some of the criticism, with respect, justly or unjustly, and I think quite unjustly, certainly in modern times, that has been levelled against the Exchequer Court.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton: You know, it would not be bad occasionally for a judge primarily concerned with British Columbia affairs but operating on a federal court to get out of British Columbia.

Mr. Hogarth: No, no. I agree. Justice Sheppard sits in Calgary now.

• 1210

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): One of the difficulties I can foresee is that if you had a resident judge on this court sitting in British Columbia, subject to the odd trip back to Ottawa, he really would feel isolated from the rest of the court. I have a tremendous problem now with the two judges of the Territorial Courts in the Yukon and the Northwest Territories. They are both first-rate men but they are sitting on their own; they have virtually no contact with the rest of the bench of the country except when they are co-opted on a territorial court of appeal, either on the Alberta Court of Appeal for the Northwest Territories or the British Columbia Court of Appeal for the Yukon.

It is very hard for me to give these gentlemen opportunities to be brought up to date on the mainstream of legal thinking. I tried to bring them down for a judicial conference: they are on circuit, they are limi'ed to their own communities. Both have asked me for opportunities to be brought into contact with

[*Interprétation*]

avez fait qui justifie cet article et ce point est que les juges sont ici pour l'occasion propice qu'il leur est offerte de se réunir et de se tenir en contact avec les tendances de la loi. Je pense que c'est une idée nouvelle. Je préférerais avoir un juge qui vive dans la collectivité dans laquelle son litige doit être entendu plutôt qu'un juge qui vive à Ottawa pour la possibilité qu'il y a de discuter avec d'autres juges des tendances du litige. Je n'ai aucune objection à ce que ce soit fait même si un juge doit desservir deux provinces ou l'une après l'autre, comme le fait d'envoyer un juge de Nouvelle-Écosse pour entendre une cause en Colombie-Britannique. Nous sommes dans une période moderne, on peut se rendre là en 5 heures, et on peut le faire siéger là pour 2 semaines. Les juges apprécieraient certainement cette situation. Je ne pense pas qu'un juge de Colombie-Britannique apprécierait autant de siéger en Nouvelle-Écosse en période d'hiver, mais on peut y arriver. Cette mesure élimine la critique qui a été faite au sujet du présent bill jusqu'à un certain point et les objections contre la Cour de l'Échiquier.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): You know, it would not be bad occasionally for a judge qui s'occupe principalement des affaires de la Colombie-Britannique, mais qui travaille avec un tribunal fédéral sorte de la Colombie-Britannique.

M. Hogarth: Non. Je suis d'accord. Le juge Sheppard siège à Calgary maintenant.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Une des difficultés que je peux prévoir est que si vous aviez un juge résidant de ce tribunal siégeant en Colombie-Britannique, avec la possibilité d'un voyage à Ottawa, il se sentirait isolé véritablement du reste du tribunal. J'ai un problème très sérieux maintenant avec les deux juges des Cours des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Ce sont des hommes de première classe, mais ils siègent d'une manière isolée, ils n'ont virtuellement aucun contact avec le reste de la magistrature du pays excepté lorsqu'ils sont choisis pour siéger la Cour d'appel d'Alberta pour les Territoires du Nord-Ouest ou à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique pour le Yukon.

Il m'est extrêmement difficile de donner l'occasion à ces deux juges de se tenir à jour quant au courant majeur de la pensée juridique. J'ai essayé de les amener à une conférence judiciaire: ils sont en tournée et sont limités à leur propre localité. Ils m'ont tous deux demandé de les mettre en rapport avec

[*Text*]

their brother judges and they find that is the most difficult aspect of their lives. Really I think it is essential for a good working court to have that cohesion of a common residence subject to the circuit provisions.

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Mr. Hogarth says he lost his seconder.

Mr. Hogarth: I did not know you were in there.

Mr. McCleave: I hate to think of this poor devil being lost in the fog of Vancouver for years and years, so I intend to vote against the Hogarth amendment.

The Chairman: Gentlemen, we have an amendment before the Committee proposed by Mr. Hogarth. All in favour.

Amendment negatived.

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, I say it because Mr. Hogarth swung me half way back with his kind closing words.

The Chairman: Mr. McQuaid.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, it is probably a little late now but I was very much impressed by the Minister's assurance that the constitution of this Court would be representative of all the areas in Canada. I wonder if you could not guarantee that by incorporating it into the proposed Act. This of course is your feeling but another Minister of Justice might not be so inclined to make sure that the constitution of court be representative. I think it is very important that the judges of the Court do represent every area of Canada and it seems to me to be important enough to even incorporate it into the Bill by probably amending Clause 5(2) I know we are past that now but . . .

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I wonder whether you would not allow the Minister, whoever he is from time to time, the necessary flexibility. I will tell you why. In the Supreme Court Act the only requirement for representation of a particular area is the three judges from the Province of Quebec which really does not reflect a region as much as it does a system of law, namely the civil law system. The other judges on the Supreme Court are appointed by tradition and courtesy from other areas of Canada.

There are some who say that Western Canada has not been sufficiently represented

[*Interpretation*]

leurs confrères, car ils trouvent que c'est l'aspect le plus difficile de leur métier. Il est donc essentiel pour qu'un tribunal fonctionne bien qu'il bénéficie de cette cohésion du fait que les juges habitent la même localité et sont sujets à des tournées.

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: M. Hogarth dit qu'il a perdu son appuyeur.

M. Hogarth: Je ne savais pas que vous étiez là.

M. McCleave: Je ne peux pas penser à ce malheureux juge perdu dans le brouillard de Vancouver pendant des années. J'entends voter contre l'amendement de M. Hogarth.

Le président: Nous sommes saisis d'un amendement proposé par M. Hogarth. Tous ceux qui sont en faveur.

L'amendement est rejeté.

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Monsieur le président, je le dis parce que M. Hogarth n'a pris pas surprise avec ces dernières paroles si aimables.

Le président: Monsieur McQuaid.

M. McQuaid: Monsieur le président, il est peut-être un peu tard mais j'ai été très impressionné par l'assurance du ministre qui croit que la composition de ce tribunal tiendrait compte de toutes les régions du Canada. Est-ce que vous ne pouvez pas incorporer cette disposition dans la loi pour le garantir? C'est votre avis sans doute, mais un autre ministre de la Justice pourrait ne pas partager votre idée sur la composition du tribunal. Il est très important, à mon avis, que les juges du tribunal représentent toutes les régions du Canada. Il me semble que la question est suffisamment importante pour qu'on l'incorpore un projet de loi en modifiant, l'article 5(2). Nous l'avons passé mais...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Est-ce que vous ne permettriez pas au ministre de la justice la liberté de manœuvre nécessaire. Je vais vous dire pourquoi. Dans la Loi sur la Cour suprême, la seule exigence en ce qui concerne les représentants d'une région, est d'avoir trois représentants de la province de Québec, ce qui ne représente pas tant une région qu'un régime de droit, nommément le droit civil. Les autres juges de la Cour suprême sont nommés traditionnellement et par courtoisie pour représenter d'autres régions du Canada.

Il y en a qui disent que l'Ouest du Canada n'a pas été suffisamment représenté à ce tri-

[*Texte*]

on that court in recent years: that may or may not be true. If you were to make it statutory then you have the problem of proportion. You have so many from Quebec so many from Ontario, so many from each of the western provinces and so on. You get a rigidity which would make it very difficult to fulfil unless we were to increase the size of the court to arrive at the right proportional fraction.

Also it may be that what we are looking for is the best man available from a particular region. From the Maritimes, he may not be a man from Nova Scotia at the particular time, he may be in New Brunswick, he may be in Newfoundland or Prince Edward Island; and the same in the western provinces. Here you have to perhaps rely on the good sense of the Minister of Justice whoever he may be from time to time. I can understand the reason, but I hate to see that rigidity put in the proposed Act.

Clause 7 agreed to.

Mr. Hogarth: On division, Mr. Chairman.

The Chairman: On division.

On clause 8—*Tenure of office—Cessation of office*

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, on proposed subclause (2), about the judge being retired at the age of 70 years, is this uniform in the provincial court appointees and the Supreme Court of Canada appointees.

• 1215

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No. This provides for retirement at age 70. The Supreme Court of Canada appointees and the provincial court appointeees retire at 75. There is a good deal of feeling in the country that judges ought to retire at an earlier age. This Bill reflects that earlier age at 70. There is no way at the moment that I could in an amendment to the Judges Act provide for compulsory retirement under 75 by reducing the age to 70, short of an amendment to the British North America Act because the appointment of the Supreme Court of Canada justices is protected under the amendment in 1949. The appointment of the other justices is protected in a similar amendment.

I have discussed informally the possibility of providing an option for judges on provincial superior courts or courts of appeal across the provinces to retire at 70 after a certain number of years of service on the bench sub-

[*Interprétation*]

bunal ces dernières années. C'est possible. Je n'en sais rien. Toutefois si cette disposition était inscrite dans la loi, on en arriverait à un problème de proportions. Il en faut tant de Québec, tant d'Ontario, tant des autres provinces de l'Ouest, et ainsi de suite. On en arrive à une certaine rigueur, à laquelle il serait très difficile de se conformer, à moins d'augmenter la dimension du tribunal de façon à arriver à des proportions justes.

D'autre part, il est possible que nous voulions le meilleur homme d'une région donnée. Des Maritimes, il ne serait peut-être pas de la Nouvelle-Écosse à un moment donné, il sera peut-être du Nouveau-Brunswick, de l'Île du Prince-Édouard, de Terre-Neuve; et la même observation vaut pour les provinces de l'Ouest. Il faut ici, je pense, se fonder sur le bons sens du ministre de la Justice, selon les circonstances. Je comprends vos motifs, mais je ne voudrais pas qu'on introduise dans la loi cette rigidité.

L'article 7 est adopté.

M. Hogarth: Sur division, monsieur le président.

Le président: Sur division.

L'article 8—*Durée du mandat sortie de charge*

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Monsieur le président, à propos du paragraphe (2), relatif à la retraite d'un juge à l'âge de 70 ans, est-ce la même disposition en ce qui concerne les juges des cours provinciales et ceux de la Cour suprême du Canada?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non. Il s'agit de la retraite à l'âge de 70 ans. Pour la Cour suprême au Canada et pour les cours provinciales, l'âge de la retraite est fixé à 75 ans. Dans le pays, on pense que les juges devraient se retirer plus tôt. Le projet de loi considère la retraite à 70 ans. Je ne pourrais, à l'heure actuelle, modifier la Loi sur les juges pour fixer la retraite obligatoire à moins de 75 ans, soit en la fixant à 70 ans, sans modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, car la nomination des juges de la Cour suprême du Canada est protégée par l'amendement de 1949. La nomination des autres juges est protégée par d'autres dispositions analogues.

J'ai discuté, officieusement, de la possibilité d'une option en ce qui concerne les juges qui siègent dans les tribunaux d'appel ou dans les Cours supérieures des diverses provinces pour qu'ils puissent prendre leur retraite à 70 ans,

[*Text*]

ject to recall by the Chief Justice on a per diem basis if the courts needed their services. But that would be a retirement at the option of the particular judge. Short of an amendment to the British North America Act there is nothing I can do about provincial courts or the Supreme Court of Canada.

Mr. McCleave: Is it the intention of the Minister to look for that so the judges at these three superior levels are all treated on the same age basis?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I am exploring that very seriously, Mr. McCleave.

Mr. McCleave: May I ask the Minister also this, Mr. Chairman. How does the retirement at the age of 70 years affect these judges with regard to the pensions they would receive? Would their pensions be comparable despite five years shorter service than a retiring provincial supreme court judge?

Mr. Maxwell: Mr. Chairman, Mr. McCleave, it does not affect the pension position at all. Perhaps I should explain that this provision will not apply to judges who are presently holding office of the Exchequer Court when they transfer to the new Court. They will continue under the old régime. It will only apply to new appointees and they will have the same pension arrangements as the other judges. There will be certain adjustments made to the Judges Act to make certain they fit in with the five-year difference. But apart from that the same amount of pension will be payable.

Mr. McCleave: Could the witness point out where—oh, yes, is this on page 37? Yes, I think it is, Clause 60(5). I take it this is the answer he gave me about the present judges. I am correct in that assumption, am I?

Mr. Maxwell: Yes, sir.

Clauses 8 and 9 agreed to.

On Clause 10—*Deputy judges of the Court*

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, this is one of the things that concern me. I practised law for a considerable period of time before in a jurisdiction in which there was no resident superior court judge and we had to do a great deal of work through the local judge of the Supreme Court. This contemplates, I take it, a local judge of the federal Court. One of the great problems we had was defining exactly

[*Interpretation*]

après avoir été juge pendant un certain nombre d'année, sous réserve de rappel par le juge en chef si le tribunal a besoin de services contre rémunération par jour, mais il s'agirait d'une retraite au choix d'un juge en part entière. Si je ne modifie pas la Loi de l'Amérique du Nord britannique, je ne peux rien faire pour les tribunaux provinciaux ou la Cour suprême du Canada.

M. McCleave: Le ministre cherche-t-il à faire en sorte que les juges à ces trois niveaux supérieurs soient traités de la même façon quant à l'âge?

M. Turner (Ottawa-Carleton): J'y songe très sérieusement, monsieur McCleave.

M. McCleave: Une autre question au Ministre, monsieur le président. Quel serait l'effet de la retraite de ces juges à l'âge de 70 ans quant à la pension qui leur revient? Est-ce que la pension, de ce point de vue, serait comparable, même si le service est de cinq ans plus court que leurs collègues des tribunaux provinciaux?

M. Maxwell: Monsieur le président, monsieur McCleave, cette question ne touche pas du tout à la pension. Je devrais expliquer que cette disposition ne s'appliquera pas aux juges qui sont actuellement en exercice à la Cour de l'Échiquier, lorsqu'ils passeront au nouveau tribunal. Ils continueront de bénéficier de l'ancien régime, mais seulement aux nouveaux juges et ils jouiront des mêmes dispositions relatives à leur pension que les autres juges. Certaines dispositions seront prises, dans la Loi sur les juges, de façon à ce qu'il n'ait pas à souffrir de cet écart de cinq ans, mais ils recevront la même pension.

M. McCleave: Le témoin pourrait-il indiquer où... c'est à la page 37, n'est-ce pas? Oui, je pense qu'il s'agit de l'article 60(5). C'est bien la réponse qu'il m'a donnée à propos des juges actuels. J'ai raison, n'est-ce pas?

M. Maxwell: Oui, monsieur.

Les articles 8 et 9 sont adoptés.

L'article 10—*Juges suppléants de la Cour.*

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: J'ai longtemps pratiqué le droit et il y a une question qui me préoccupe. J'ai pratiqué très longtemps dans une institution où il n'y avait pas de juge résident de la Cour supérieure, et nous devions opérer fréquemment par le truchement d'un juge local de la Cour suprême, ce qui veut dire un juge local de la cour fédérale. L'un de nos grands problèmes était de délimiter exactement sa

[*Texte*]

the extent of his jurisdiction. This states that "with the approval of the Governor in Council, act as a judge of the Federal Court." We all know the dreadful circumstances we can get into when we do not know if it is a court order or a chamber order. If he is acting as a judge he makes chamber orders. If he is acting as a court he makes court orders. If that would appear to be from the beginning to require clarification, we should say "and shall have the full powers". Of if, as it is contemplated, it is only a chamber judge, it should be clearly stated.

Secondly, I cannot see why in one clause the judges retire at the age of 70 but then we let the retired county court, superior court or district court judges sit on the court as a judge under Clause 10. With respect, I think if judges retire they retire and they should not be called back to duty on a court of this nature or any other nature. If they are retired they are retired. Clause 10 would be far more palatable to me also if it said "there shall be one in each province".

[*Interprétation*]

juridiction. On lit à l'article 10: «avec l'approbation du gouverneur en conseil, assumer les fonctions de juge de la Cour fédérale».

Nous connaissons les situations désastreuses dans lesquelles nous pouvons nous empêtrer si nous ne savons pas qu'il s'agit d'ordonnance de cour ou d'ordonnance en référé. S'il agit en qualité de juge, il fait des ordonnances en référé. S'il représente la cour il fait des ordonnances de cour. Si cette situation semble nécessiter de plus amples explications depuis le début, nous devrions dire «et aura plein pouvoir» Ou s'il s'agit d'un juge des référés, il faudrait également le préciser.

Deuxièmement, je ne comprends pas pourquoi, selon un article, les juges se retirent à 70 ans et que nous laissons, d'autre part, les juges retraités des cours des comtés, des cours supérieures ou des Cours de districts siéger à la cour à titre de juges en vertu de l'article 10. Avec toute la déférence qui leur est due, il me semble que si ces juges se sont retirés, ils ont pris leur retraite et ils ne devraient pas être rappelés pour siéger à un tribunal de ce genre ou de tout autre genre. S'ils sont à leur retraite, ils sont à leur retraite, voilà tout. L'article 10 me serait beaucoup plus acceptable s'il notait, «il y en aura un dans chaque province».

• 1220

Mr. Maxwell: Mr. Chairman and Mr. Hogarth, I do not think the problem you have raised about chambers and court arises in this context. What this provision does in effect is to enable one of the designated persons to function as a judge of this Court; of course he will then function just like any other judge of the Court. And if he is sitting in chambers he will be sitting in chambers and if he is sitting in court he will be sitting in court. I do not really think the problem arises. This just gives him the status of a judge just like any other judge who is a permanent appointee to the court. That is the purpose of it. It will depend on whether he is functioning as a Chambers judge or as a judge sitting in court.

Mr. Hogarth: I would like to see here that he may be appointed to the court not just as a judge of the court but appointed to the court. The problem came up with the local judges of the Supreme Court in British Columbia where they were confined to making solely judge's orders in many instances and could not make court orders.

Mr. Maxwell: Well that is certainly not the intention of this provision. It is my respectful submission that it really is not open to that interpretation.

M. Maxwell: Monsieur le président, monsieur Hogarth, je ne pense pas que le problème que vous avez soulevé au sujet des ordonnances en référé par rapport aux ordonnances de cour s'applique dans ce contexte. Cette disposition permet en fait à l'une des personnes désignées d'assumer les fonctions de juge dans ce tribunal; à ce moment-là il agit évidemment comme tout autre juge de la Cour. S'il siège en référé, c'est ce qu'il fera; s'il siège en cour il continuera également ainsi. Je ne pense pas que le problème se pose. Cette disposition ne fait que lui donner le statut de juge comme tout autre juge nommé de façon permanente à la Cour. C'est là le but de cet article.

M. Hogarth: J'aimerais qu'il soit nommé au tribunal, non pas seulement comme juge au tribunal. Le problème s'est posé en Colombie-Britannique où les juges locaux de la Cour Suprême ne pouvaient rendre que des ordonnances sans pouvoir faire d'injonction de la Cour.

M. Maxwell: Ce n'est certainement pas le but que nous poursuivons ici. Il me semble que votre interprétation est fautive, permettez-moi de vous le dire en toute déférence.

[*Text*]

Mr. Hogarth: When I first read it, I took that interpretation. I think, Mr. Chairman, it should be made abundantly clear.

The Chairman: Shall the Clause carry?

Mr. Hogarth: No. I would ask that it stand, sir. I think I might draft an amendment to it.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: I just want to disagree with Mr. Hogarth's position with respect to retirement. I do not see why retirement has to be an all or nothing concept. The provision for optional retirement at 70 is to allow the judges who want to retire at that age to do so and hopefully also to remove from the bench those whose faculties may be failing, at least to the extent that they may realize this.

The device of allowing the better judges to come back beyond the mandatory retirement age has been a very successful one in the United States. Some judges there in their eighties are performing well. It seems to me that this is the kind of judgment which a Chief Justice could make if there is sufficient demand. If there is not enough need, of course, then there is no reason why they should be called back. Just because a man feels he no longer wants to sit every day and retires is no reason why, if his faculties are still there and he is highly regarded by those administering the court, he should not be called back occasionally to do additional jobs.

The Chairman: Gentlemen, Mr. Hogarth in any case might have an amendment. Do you have it at present?

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, how long are we to stand this? Until this afternoon?

Mr. Hogarth: I will have the amendment ready for this afternoon.

The Chairman: We are not meeting this afternoon, we are meeting tonight.

Mr. Maxwell: Mr. Chairman, if I might just interject at this stage although I am not sure it is going to help Mr. Hogarth too much. I do want to point out that the language we have used in Clause 10 is essentially the very same as the language we used when we talked about appointing judges to the court back in the earlier clauses, Clause 5 and so on. My submission is that you cannot really distinguish the language. It is quite clear that these people all have the same stand on the same judicial footing.

[*Interpretation*]

M. Hogarth: C'est l'interprétation que j'en fais, et je pense qu'on devrait rédiger plus clairement cet article.

Le président: L'article est-il adopté?

M. Hogarth: Non. J'aimerais qu'il soit réservé. J'aurais peut-être un amendement à proposer.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Je ne vois pas pourquoi on poursuit ici le concept de tout ou rien. La disposition visant la retraite facultative à l'âge de 70 ans permet aux juges qui veulent se retirer à cet âge de le faire et l'on peut espérer ainsi que ceux qui sont incapables d'exercer leurs fonctions se retireront, enfin, dans la mesure où ils en seront conscients.

Le fait de permettre aux meilleurs juges de siéger au-delà de l'âge normal de la retraite a bien réussi aux États-Unis. Certains juges octagénaires là-bas ont rendu d'excellents services. C'est une décision que pourra prendre le juge en chef au besoin. S'il n'y a pas nécessité évidemment, cela ne vaudra pas la peine. Parce qu'un homme ne veut plus siéger tous les jours et qu'il veut prendre sa retraite il n'y a pas de raison, si ses facultés sont encore intactes et si les administrateurs du tribunal sont satisfaits de ses services, pour qu'on ne le rappelle pas à l'occasion.

Le président: Monsieur Hogarth, vous proposez donc un amendement. Pouvez-vous nous en faire part maintenant?

M. MacGuigan: Réservons-nous l'amendement jusqu'à cet après-midi?

M. Hogarth: Je l'espère.

Le président: Nous ne siégeons pas cet après-midi, messieurs, nous nous réunirons ce soir.

M. Maxwell: Je ne sais pas si cette intervention peut être utile à M. Hogarth, mais les termes de l'article 10 sont exactement ceux que nous avons employés lorsque nous avons parlé de nommer des juges au tribunal dans les articles précédents comme l'article 5. Je prétends que la formule est à peu près la même. Il est évident que tous ont à peu près les mêmes opinions sur une même situation juridique.

[*Texte*]

• 1225

Mr. Hogarth: This clause implies that he has lesser powers than a full judge of the court. You call him a deputy judge.

Mr. Maxwell: That is simply because he is going to be there for a temporary purpose. I mean he is not necessarily going to be there permanently.

Mr. Hogarth: I assumed that this was the judge that was going to be in the Province of British Columbia to whom I would have recourse for all my interim orders and my injunctions.

Mr. Maxwell: Not necessarily, no.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): This is the same language that is used in the present Exchequer Court Act for a deputy judge and we have never had any problem with the deputy judge's jurisdiction.

Mr. Hogarth: Let us not use the Exchequer Court too much because its jurisdiction is so limited and its jurisprudence so confined that these problems have not come up perhaps. I foresee problems, for instance, in the injunction field. I think that this man should be either given the full powers and be called a judge, or alternatively we should make it clear as to whether his powers are limited.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): All right, we agree to stand that one.

Clause 10 stood.

Clauses 11 to 14 inclusive agreed to.

On Clause 15—*Sittings of Trial Division*

Mr. Hogarth: I know there is a section here that says the sittings of the court shall suit the convenience of the parties. However, we should clearly define that the court sits in the province in which the cause of action arises, subject to what I previously said. Later on I will express concern over this same problem if we give it power in bills and notes where you have the plaintiff suing in Montreal and a defendant in Vancouver. That is another problem in a sense. I do think that we should have the court sitting as much as possible in the places where the cause of action arises. This allows the court to sit anywhere.

Mr. Maxwell: Mr. Hogarth, from the standpoint of the Federal Court, I suppose it is fair to say that provincial boundaries are not all that important from the standpoint of its

[*Interprétation*]

M. Hogarth: L'article suppose que ses pouvoirs sont moins étendus que ceux d'un juge en titre du tribunal. Vous parlez du juge suppléant.

M. Maxwell: Ses fonctions sont provisoires et non nécessairement permanentes.

M. Hogarth: Je pensais qu'il s'agissait du juge qui serait en Colombie-Britannique et auquel j'aurais recours pour toutes mes ordonnances intérimaires et mes injonctions.

M. Maxwell: Non pas nécessairement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Ce sont exactement les mêmes termes que ceux qui sont employés dans la loi actuelle sur la Cour de l'Échiquier. Nous n'avons jamais en d'ennui en ce qui concerne la juridiction des juges suppléants.

M. Hogarth: La juridiction de la Cour de l'Échiquier est tellement limitée que ces problèmes ne se sont peut-être pas posés. Il n'est pas à recommander de souvent faire allusion à la Cour de l'Échiquier. Je prévois des problèmes dans le domaine de l'injonction. Il faudrait attribuer à cet homme tous les pouvoirs d'un juge ou bien préciser que ses attributions sont limitées.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous sommes d'accord pour réserver cet article.

L'article 10 est réservé.

Les articles 11 à 14 inclusivement sont adoptés.

L'article 15—Séances ou audiences de la Division de première instance.

M. Hogarth: Je sais qu'un des articles dit que les audiences du tribunal devraient être tenues à la convenance des parties. Je pense toutefois que nous devrions préciser que le tribunal doit siéger dans la province qui a été le théâtre de la base d'action judiciaire. Je m'inquiéterai plus tard de ce problème lorsque nous aurons le genre de situation où le plaignant de Montréal intente une poursuite contre un défendeur qui habite Vancouver. C'est un autre problème, il me semble que le tribunal devrait siéger autant que possible à l'endroit où la base d'action judiciaire a son origine. La mesure en question permet au tribunal de siéger n'importe où.

M. Maxwell: Dans le cas de la Cour fédérale, j'imagine, qu'on peut dire à raison que les limites provinciales ne sont pas de première importance du point de vue du fonc-

[*Text*]

functioning. I would have thought that the better rule would be to let the court sit where the parties are for the most part. For example, if you had an automobile accident in Manitoba, but everyone concerned with it normally resides in Nova Scotia, I would thought that by and large it would be much better to have the court sitting in Nova Scotia.

Mr. Hogarth: I did say subject to agreement between the parties.

Mr. Maxwell: Yes, but you might not always get agreement.

Mr. Hogarth: That is true, but I would not want actions commenced in the City of Ottawa that affect a plaintiff or defendant in Vancouver. There could be perhaps every excuse why that might be commenced in Ottawa but it appears to me that if the cause of action arose in British Columbia, it should be British Columbia law which is applicable, other than by agreement between the parties. You see that we have a problem. What law do you draw on?

Mr. Maxwell: I think those are two separate problems, Mr. Hogarth, as I appreciate the situation. What law of the court is going to apply is one thing, but where the court sits may be a different thing.

Mr. Hogarth: They apply the law where they are sitting, do they not?

Mr. Maxwell: It does not follow.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): In a tortious action they might apply the law where the delict or the tort was committed and have jurisdiction over both parties residing outside that court which would apply in a provincial law.

Mr. Hogarth: Unfortunately we do not have Mr. Henderson's evidence, but perhaps some of the other members can recall that he suggested that they apply the law of the province in which they are sitting.

Mr. Maxwell: Mr. Henderson was concerned with the law of evidence I think and not with other substantive law at all. His complete concern had to do with a later provivision of this bill that gives the court flexibility with regard to evidence. He had some criticism of that particular provision, but it was not a general application of the law, Mr. Hogarth, as I recall.

Mr. Hogarth: It is not worthy of that much consideration.

Clause 15 agreed to.

On Clause 16—*Sittings of Court of Appeal*

[*Interpretation*]

tionnement. J'avais l'impression qu'il aurait mieux valu permettre au tribunal de siéger là où se trouvent les intéressés. S'il y a un accident d'automobile au Manitoba, mais que ceux qui sont en cause résident en Nouvelle-Écosse, je crois qu'il vaut mieux que le tribunal siège en Nouvelle-Écosse.

M. Hogarth: J'ai bien dit à la suite d'une entente entre les parties.

M. Maxwell: Vous n'aurez peut-être pas toujours cette entente.

M. Hogarth: Oui, mais je ne voudrais pas amener une affaire à Ottawa, si le défendeur ou le plaignant se trouve à Vancouver. Il peut y avoir d'excellentes raisons, mais si la base de l'action judiciaire se trouve en Colombie-Britannique, il me semble que c'est la loi de cette province qui s'applique. Il n'est pas question d'entente entre les parties. Nous avons un problème. Il s'agit de savoir à quelles lois s'en tenir.

M. Maxwell: Je crois qu'il s'agit de problèmes distincts. C'est une chose que de savoir quelle loi sera appliquée par le tribunal et c'en est une autre de savoir où siégera le tribunal.

M. Hogarth: Ils appliquent la loi de l'endroit où ils siègent n'est-ce pas?

M. Maxwell: Pas nécessairement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Dans un cas de délit, on pourrait appliquer la loi de l'endroit où le délit a été commis et exercer sur les deux parties de l'extérieur la juridiction qui serait appliquée aux termes d'une loi provinciale.

M. Hogarth: Malheureusement, nous n'avons pas le témoignage de M. Henderson, mais certains se souviendront peut-être qu'il avait proposé qu'on applique la loi de la province dans laquelle siège le tribunal.

M. Maxwell: M. Henderson s'intéressait au droit de la preuve et non pas au droit positif. Il s'intéressait à une autre disposition du bill qui donne une certaine liberté d'action au tribunal en ce qui concere la preuve. Il critiquait cette disposition, mais il ne s'agissait pas d'une application générale de la loi.

M. Hogarth: Il ne vaut pas la peine de s'y attarder aussi longtemps.

L'article 15 est adopté.

L'article 16—*Séances de la Cour d'appel.*

[*Texte*]

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I must apologize to the Minister and Mr. Maxwell because Clause 16 contemplates what we were considering when we had the earlier clause on the Trial Division. It seems to be a little bit in conflict now because it says:

> ...not fewer than three judges sitting together and always before an uneven number of judges...

You could not get the two-two court that I suggested. It does contemplate a larger court of appeal than three members.

Mr. Maxwell: It could conceivably develop that you might convene a court of five members. That would be normally, I suppose, the four ordinary members of the Court of Appeal plus one additional member. That member could be found from a trial bench or it could be in the form of a deputy judge. I would not have thought that situation would develop too frequently but it is covered and can be dealt with.

• 1230

Mr. McQuaid: Mr. Chairman should we not be a little careful of our language in subclause (2) where it says:

> (2) The judges to sit from time to time and the appeals or matters to be heard by them shall be determined by the Chief Justice.

Could that possibly be interpreted as meaning that the Chief Justice shall determine whether or not an appeal shall be heard? Why not strike out those words and make it "the judges to sit from time to time shall be determined by the Chief Justice". I am afraid that someone might very well argue that the Chief Justice here has the discretion to determine whether or not an appeal shall be heard.

Mr. Maxwell: Well I do not think, Mr. McQuaid, that that could possibly be read in that way. Indeed I am certain, that this clause is directed to permit the Chief Justice to organize the work of the court.

Mr. McQuaid: I realize that.

Mr. Maxwell: It is to determine who is going to deal with what matters, but not whether or not a matter is to be heard at all.

Mr. McQuaid: Is the clause, as presently worded, wide enough to be interpreted in the way that I suggest it might possibly be interpreted. In other words, I do not see the necessity for the words "and the appeals or matters to be heard by them".

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Surely the appeals as of right that can be heard by this

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Monsieur le président, je m'excuse auprès du ministre et de M. Maxwell, car l'article 16 a trait à ce qui était en cause à l'article sur la Division de première instance. Il me semble qu'il y a un conflit maintenant car on y lit ce qui suit:

> ...trois juges au moins siégeant ensemble et toujours par un nombre impair de juges...

Le genre de tribunal dont je parlais ne pourrait siéger. On envisage toutefois la possibilité d'une Cour d'appel comptant plus de trois membres.

M. Maxwell: Il se peut bien qu'on ait un tribunal composé de cinq membres. Il s'agirait ordinairement des quatre juges de la Cour d'appel et en plus un juge qui pourrait venir de la Division de première instance, ou bien il pourrait être un juge suppléant. Je ne pense pas que cette situation se présenterait très souvent, mais on la mentionne.

M. McQuaid: Ne faudrait-il pas surveiller la formule au paragraphe (2) où on lit ce qui suit:

> Le juge en chef répartit les séances entre les juges et il désigne les appels ou questions qui doivent être entendus par chacun d'eux.

Est-ce qu'on pourrait interpréter ce paragraphe comme voulant dire que le juge en chef a la discrétion de décider si oui ou non on interjettera appel. Pourquoi ne pas supprimer ces mots et dire: «Le juge en chef déterminera quels juges siégeront»? Je crains qu'on ne dise que le juge en chef peut décider s'il y aura appel ou non.

M. Maxwell: Je ne crois pas qu'on puisse l'interpréter de cette façon. Cet article vise surtout à permettre au juge en chef d'organiser le travail du tribunal.

M. McQuaid: Je le sais.

M. Maxwell: Il s'agit de déterminer qui traitera des questions, mais non s'il y aura audience ou non.

M. McQuaid: Est-ce que cette disposition ne se prête pas à l'interprétation que j'ai donnée. Autrement dit, je ne vois pas la nécessité des mots: «il désigne les appels ou questions».

M. Turner (Ottawa-Carleton): Les appels qui peuvent être entendus par le tribunal

[*Text*]

court are set forth in the other statutory provisions.

Mr. McQuaid: Yes, but that is not true because this clause could be interpreted as giving the Chief Justice the right to say this appeal shall or shall not be heard.

Mr. Maxwell: Mr. Thorson points out, Mr. McQuaid, that the heading of this part of the Act "Organization of Work" before Clause 15. I am quite sure that the language used is to be interpreted in the light of the heading.

Mr. McQuaid: Yes, but is it not a rule of interpretation that we do not give too much consideration to the headings.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Try the French version which is even clearer. I want to read it to you. I will translate it as I go. "The Chief Justice"—and I am not looking at the English now, I am trying to translate the French—"shall divide the sittings of the court among the judges and he shall designate the appeals or questions which ought to be heard by each of them."

Mr. McQuaid: "Designate" is a much better word.

Mr. McCleave: Can it be put in that way? The Minister seems to have made a very logical presentation.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes. "Shall be designated by the Chief Justice"?

Mr. McCleave: "Designated" is a much better word.

Mr. Maxwell: All right.

The Chairman: Is this an amendment to Clause 16, Mr. Minister?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Well Mr. McQuaid might like to make an amendment.

Mr. McQuaid: I think it might be much better if you go along with it, for the officials to word the amendment. It is simple, just substitute the word "designated" for "determined".

Moved by Mr. McQuaid that:

Clause 16 (2) be amended by deleting the word "determined" in line 21 and substituting the word "designated".

The Chairman: All in favour?

Mr. McCleave: Mr. Chairman, the Minister of Justice made it even better. He put it in a positive fashion. He said "the Chief Justice shall" designate the judges to sit from time to

[*Interpretation*]

figurent sûrement dans d'autres dispositions de la loi.

M. McQuaid: Oui, mais ce n'est pas vrai parce qu'on pourrait comprendre que le juge en chef a le droit de dire si oui ou non l'appel sera entendu.

M. Maxwell: M. Thorson fait remarquer que le titre de cette partie de la Loi avant l'article 15 est: «Organisation des travaux». Je suis certain qu'on explique cette formule d'après le titre.

M. McQuaid: Le règlement sur l'interprétation veut que nous n'accordions pas une grande importance aux titres.

M. Turner (Ottawa-Carleton): La version française est plus claire. Je vais la traduire à mesure. The Chief Justice shall divide the sittings of the court among the judges and he shall designate the appeals or questions which ought to be heard by each of them.

M. McQuaid: Le mot «designate» est préférable.

M. McCleave: Le ministre a fait une présentation très logique. Peut-on l'exprimer de cette façon?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui. La version anglaise peut se lire *Shall be designated by the chief justice.*

M. McCleave: Le mot *designated* est préférable.

M. Maxwell: Très bien.

Le président: S'agit-il d'un amendement à l'article 16, monsieur le ministre?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il se peut que M. McQuaid veuille proposer un amendement.

M. McQuaid: Si vous adoptez cette formule il vaudrait peut-être mieux que les fonctionnaires la rédigent. Il s'agit simplement de remplacer dans la version anglaise le mot «determined» par «designated».

Il est proposé par M. McQuaid que: l'article 16 (2) de la version anglaise soit modifié par le retranchement du mot «determined» à la ligne 21 et le remplacement par le terme «designated».

Le président: Tous sont-ils en faveur?

M. McCleave: Le ministre de la Justice l'a mieux exprimé encore. Sa formule anglaise était beaucoup plus positive. Il a dit: «The Chief Justice shall designate the judges to sit

[*Texte*]

time and the appeals or matters to be heard by them. Why can we not use that simple straightforward language.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): All right we will come back with a literal translation of the French.

The Chairman: We will stand Clause 16.

Clause 16 allowed to stand.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think this illustrates my point where in the new drafting techniques adopted by the Department of Justice we are taking the same policy memoranda, adapting it in each language and each system of law, comparing them so that they have the same sense. This has been an example of how this pays off.

Mr. McCleave: Somebody used the transitive way of doing it and another one used the intransitive way. Whoever used the intransitive way should be sent back to look at that memorandum again.

An hon. Member: A good word "intransitive".

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): We will send you to our new drafting school, Mr. McCleave.

The Chairman: We will stand Clause 16. Is there any comment on Clause 17? If we could pass that then I think we should adjourn.

Mr. Hogarth: Subclause (3) is wrong.

• 1235

The Chairman: I think we will adjourn now. It is 12:35. I do not think we can pass Clause 17 or Clause 18 without further comment.

Gentlemen, the position now is that the Minister will not be able to appear right at the start of the meeting at 3:30 this afternoon and perhaps not at all. We could start at 3:30 with Mr. Maxwell if this is agreeable and proceed on the non-contentious clauses trying to get through as much as possible. This may eliminate a meeting tonight. We can see what progress we make. Is that agreeable?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I will be here as soon as I can.

The Chairman: We will have to see if we can get a room, the clerk states. Mr. Sullivan.

[*Interprétation*]

from time to time and the appeals or matters to be heard by them.» Pourquoi ne pas employer ce langage simple et direct.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Revenons à une traduction littérale du français.

Le président: Nous réservons l'article 16.

L'article 16 est réservé.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous prenons le même mémorandum et nous l'adaptons dans chacune des langues et nous comparons les systèmes juridiques afin que les deux versions aient le même sens. Les nouvelles techniques de rédaction sont donc très logiques.

M. McCleave: On a donc employé dans un cas le verbe à l'intransitif et dans l'autre cas le verbe au transitif. Celui qui a employé l'intransitif devrait consulter le mémorandum de nouveau.

Une voix: Ce mot «intransitif» est excellent.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous vous enverrons à notre nouvelle école de rédaction, monsieur McCleave.

Le président: Nous réservons l'article 16. Y a-t-il des commentaires au sujet de l'article 17? Si nous l'adoptons, nous pourrons ensuite lever la séance.

M. Hogarth: Le paragraphe 3 pose des problèmes.

Le président: Je crois que nous ajournerons maintenant. Il est 12h 35. Je ne crois pas que nous puissions adopter les articles 17 ou 18 sans les commenter.

Messieurs, le ministre ne pourra comparaître au début de la séance à trois heures et demie cet après-midi et il ne pourra peut-être pas venir du tout. Nous pourrions commencer à trois heures et demie avec M. Maxwell et si vous êtes d'accord nous pourrions poursuivre l'étude des articles non contentieux. Si nous en éliminons le plus grand nombre possible, nous n'aurons peut-être pas à nous réunir ce soir. Nous verrons. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je viendrai dès que je le pourrai.

Le président: Le greffier dit que nous devrons voir si nous pouvons obtenir une pièce. Monsieur Sullivan.

[*Text*]

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, will the Clerk also advise the other members that are not here now?

The Chairman: Yes. Providing we can get a room, we will have a meeting at 3:30 this afternoon.

[*Interpretation*]

M. Sullivan: Monsieur le président, le greffier pourrait-il avertir les membres qui ne sont pas présents?

Le président: Oui. Si nous parvenons à obtenir une pièce, nous nous réunirons à trois heures et demie cet après-midi.

AFTERNOON SITTING

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

• 1624

The Chairman: Gentlemen, we do have a quorum. They are all Liberal members. Mr. Deakon, on a point of order.

Le président: Messieurs, nous sommes en nombre. Tous sont Libéraux. M. Deakon a invoqué le Règlement.

Mr. Deakon: Mr. Chairman, we have been waiting here since 3.30 and it is now 4.26. There is a quorum present, all Liberal members. No opposition members are available although due effort has been made to have them here. I feel that we cannot carry on under the circumstances since there are certain controversial issues to be decided in this bill. Therefore, I move that this meeting be adjourned until 8 o'clock tonight.

M. Deakon: Il est 4 h 26 et nous attendons depuis trois heures et demie. Il y a un quorum, mais il s'agit uniquement de libéraux. Il n'y a pas de membres de l'Opposition même si nous avons essayé de les faire venir. J'estime que nous ne pouvons pas poursuivre puisqu'il nous faut prendre des décisions au sujet de questions litigieuses. Je propose que nous ajournions jusqu'à huit heures ce soir.

The Chairman: I just wanted to make a certain that we had exhausted all possibilities in reference to getting an opposition member. Mr. McCleave is attending the Health, Welfare and Social Affairs Committee meeting. I do not know whether it is possible to get him back for an hour or so. Mr. Cantin.

Le président: Je voulais m'assurer que nous avions épuisé toutes les possibilités. M. McCleave assiste à la séance du comité de la santé et du bien-être social, je me demande s'il pourrait venir pour une heure? Monsieur Cantin.

• 1625

Mr. Cantin: Mr. Chairman, I think we could telephone the office of Mr. McCleave, Mr. MacEwan, Mr. Gilbert and Mr. Brewin.

M. Cantin: Nous pourrions téléphoner aux bureaux de MM. McCleave, MacEwan, Gilbert et Brewin.

The Chairman: If it is not possible to get an opposition member then, I think the wise counsel would be to adjourn. We will adjourn until 8 o'clock. I assume that the members now present will be here at 8 o'clock?

Le président: S'il est impossible de faire venir des députés de l'Opposition, il vaudra mieux jusqu'à huit heures ce soir. Je suppose que les membres qui sont présents pourront venir à huit heures?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, I just left the Health Committee. Mr. Gilbert of the NDP and Mr. McCleave of the Conservatives are both sitting there in that Committee. It is meeting again this evening as well, so I do not know whether you are going to get them over here or not.

M. Robinson: M. Gilbert, du Nouveau Parti Démocratique et M. McCleave du parti conservateur siègent au Comité de la santé et du bien-être social et ce comité se réunit également ce soir. Je ne sais si nous pourrons les faire venir.

Mr. MacGuigan: The difference is that the meeting tonight here was scheduled several days ago whereas the afternoon meeting was scheduled only at noon.

M. MacGuigan: La réunion de ce soir est prévue depuis plusieurs jours, mais la réunion de cet après-midi n'a été décidée qu'à midi.

The Chairman: Yes, I would think that if we do not get an opposition member tonight then we will proceed regardless. We will make every effort to do so. Is Mr. McCleave active in this Committee this afternoon?

Le président: Je pense que si les députés de l'Opposition ne peuvent venir ce soir, nous allons continuer même s'ils sont absents. Nous aurons fait l'impossible pour qu'ils soient ici. Est-ce que M. McCleave assiste à la réunion de ce Comité cet après-midi?...

[*Texte*]

M. Robinson: Je ne sais pas.

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, can everybody be here tonight?

The Chairman: Mr. Robinson, can you be here tonight?

Mr. Robinson: Yes.

The Chairman: Mr. Roy, our new addition?

Mr. Roy (Timmins): Mr. Chairman, I am supposed to be at another committee meeting right now in Room 112-N. I have a feeling I am supposed to be in Room 209 too.

The Chairman: You are supposed to be. I am supposed to do a lot of things too but I never do them.

Mr. Roy (Timmins): The authorities that be may prevail on me to be elsewhere this evening.

The Chairman: Which committee, Mr. Roy?

Mr. Roy (Timmins): National Resources this evening.

The Chairman: Yes. I will leave this up to Mr. Deakon.

Mr. Hogarth: We are all going to be here tonight as I understand it.

Mr. Murphy: We are lucky we have got low-cost witnesses.

The Chairman: This is what really pains me. We have such a high echelon. It pains me to see such brain power at a standstill.

Gentlemen, I do not think we should proceed without an opposition member now. At 8 o'clock, if we are all here, we will try to make every effort to get an opposition member here but if we do not, we should proceed with the noncontroversial clauses.

[*Interprétation*]

Mr. Robinson: I do not know.

M. Sullivan: Est-ce que tout le monde peut venir ce soir?

Le président: Pouvez-vous venir ce soir monsieur Robinson?

M. Robinson: Oui.

Le président: Monsieur Roy?

M. Roy (Timmins): Monsieur le président, je devrais être à une autre séance de Comité, à la pièce 112-N. Il semble que je devrais être également à la pièce 209.

Le président: Vous devriez y être. Bien sûr, il y a beaucoup de choses que je devrais faire et que je ne fais jamais.

M. Roy (Timmins): Les autorités me demanderont peut-être d'être ailleurs ce soir.

Le président: A quel comité?

M. Roy (Timmins): Au comité des Ressources nationales.

Le président: Je demanderai à M. Deakon de s'en occuper.

M. Hogarth: Si je comprends bien, nous serons tous ici ce soir.

M. Murphy: Nous avons de la veine que les témoins ne nous coûtent pas cher.

Le président: Je trouve dommage que nos témoins n'aient rien à faire.

Messieurs, nous ne devrions pas poursuivre sans la présence de membres de l'Opposition. A huit heures, nous ferons l'impossible pour qu'il en vienne au moins un. Autrement, nous passerons à l'étude des questions non litigieuses.

EVENING SITTING

• 2016

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum. We previously stood Clause 10. We now have an amendment, so perhaps we can turn to that clause.

On Clause 10—*Deputy judges of the Court*

Mr. Hogarth: I have an amendment to this Clause, Mr. Chairman. This amendment has been drawn by the Department. I move that Bill C-192 be amended by striking out lines 16 and 17 on page 6 and substituting the following:

> while so acting has all the powers of a judge of the Court and shall be referred

SÉANCE DU SOIR

Le président: Messieurs, il y a quorum. Nous avions précédemment réservé l'article 10. Nous pouvons maintenant passer, je pense, à cet article car nous avons un amendement.

Sur l'article 10—*Juges suppléants de la Cour*

M. Hogarth: J'ai un amendement à cet article. Cet amendement a été rédigé par le ministère. Je propose que le bill C-192 soit modifié par le retranchement des lignes 17 à 20, à la page 6, et leur remplacement par ce qui suit:

> «et pendant qu'ils assument ces fonctions, *ils ont tous les pouvoirs d'un juge de la*

[*Text*]

to as a deputy judge of the Court.

Perhaps it would have been better to say "has all the powers of a judge of the Court appointed under Section 5", but I really do not think it is necessary to add those words. So, I move that it be amended as I originally stated it.

The Chairman: All in favour of the amendment? Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: I was going to ask if the Minister has any objection to this clarifying wording?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No. It is a clarification. We do not think it is needed, but we do not object to it either.

The Chairman: Mr. Deakon.

Mr. Deakon: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, why is it necessary to give him a classification, to refer to him by a certain name? Why can it not be the judge of the Court? What is the difference?

Mr. Hogarth: The question was raised, Mr. Deakon. I do not recall whether you were here or not.

Mr. Deakon: Yes, I was here.

Mr. Hogarth: That is fine. There is no answer to your question, then.

Amendment agreed to.

Clause 10, as amended, agreed to.

The Chairman: We stood Clause 16.

Mr. Brewin: What about Clause 15? Did you deal with Clause 15? Did you pass it?

The Chairman: Yes, we passed Clause 15, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I would like it to have stood, but I do not want to argue about it now. I made a note when Mr. Henderson was speaking to us that he does not like this general provision "Subject to the Rules".

The Chairman: We had a very thorough discussion on that, Mr. Brewin. I think certain members had misgivings about it but these were clarified and it passed without comment.

Mr. Brewin: I guess that "clarified" is an all-inclusive word.

The Chairman: That is what it was meant to be.

[*Interpretation*]

Cour et sont désignés sous le nom de juge suppléant de la Cour.»

Peut-être eût-il mieux valu dire: «a tous les pouvoirs d'un juge de Cour désigné aux termes de l'article 5,» mais je ne pense pas que ce soit ncessaire d'ajouter ces mots. Aussi je propose qu'il soit amendé comme je l'ai déclaré à l'origine.

Le président: Tous ceux qui sont pour l'amendement? M. MacGuigan?

M. MacGuigan: J'allais demander si le ministre a une objection à formuler contre cet énoncé, destiné à rendre le texte plus clair.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non. C'est un éclaircissement. Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire mais nous ne nous y opposons pas.

Le président: M. Deakon.

M. Deakon: Merci, monsieur le président. Monsieur le ministre, pourquoi est-il nécessaire de lui donner une classification, de se rapporter à lui par un certain nom. Pourquoi est-ce que cela ne peut être le juge de la Cour? Quelle est la différence?

M. Hogarth: La question a été soulevée, monsieur Deakon. Je ne me souviens pas si vous étiez ici ou pas.

M. Deakon: Oui, j'étais ici.

M. Hogarth: C'est bien. Il n'y a pas de réponse à votre question alors.

Amendement adopté.

L'article 10, amendé, est adopté.

Le président: Nous avons réservé l'article 16.

M. Brewin: Est-ce que nous avons traité de l'article 15? Ou l'avons-nous passé?

Le président: Oui, M. Brewin, nous avons passé l'article 15.

M. Brewin: J'aurais préféré qu'il soit réservé, mais je ne veux pas en discuter maintenant. J'ai bien noté quand M. Henderson nous a parlé qu'il n'aime pas cette disposition générale: «sous réserve des règles.»

Le président: Nous avons eu une longue discussion là-dessus. Je pense que certains députés avaient certaines inquiétudes à ce propos. La chose a néanmoins été tirée au clair et adoptée sans commentaire.

M. Brewin: L'expression «tirée au clair» est un mot d'un caractère global.

Le président: En effet, c'est intentionnel.

[*Texte*]

Mr. Brewin: I will not detain the Committee, although it is too bad it was passed when I was not here.

Mr. McCleave: I wonder, Mr. Chairman, if I may speak on a point?

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: We are obviously going to be in some difficulties when we get into the contentious matters later on and perhaps we will find that there are some things that members wish to open up. If Mr. Brewin feels strongly about reopening it I hope the Committee would agree that this could be done for him.

Mr. Brewin: I do not feel very strongly about it, but perhaps I could take it under advisement later and consider whether or not in conjuction with some other changes that a change might be required here. I do not want to reopen the discussion on that.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Brewin.

On Clause 16 (2)—*Arrangements to be made by Chief Justice.*

• 2020

Mr. McCleave: This is the Minister of Justice's amendment and I will move it on his behalf.

I move that the English version of Bill C-192 by amended by striking out lines 19 to 22 on page 9 and substituting the following:

> (2) The Chief Justice shall designate the judges to sit from time to time and the appeals or matters to be heard by them.

This pleases me because it is now in a transitive and positive sense rather than in an intransitive and rather difficult sense to follow.

Amendment agreed to.

Clause 16, as amended, agreed to.

On Clause 17 (1)—*Crown litigation.*

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I wonder if we could stand Clause 17? This is one of the clauses that deal with the jurisdiction of the trial court. It reads:

> The Trial Division has original jurisdiction in all cases where relief is claimed against the Crown...

[*Interprétation*]

M. Brewin: Je ne veux pas retenir le Comité, quoique c'est vraiment trop malheureux qu'on l'ait adopté pendant mon absence.

M. McCleave: Monsieur le président, puis-je avoir la parole?

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Nous allons manifestement avoir certaines difficultés lorsque nous entrerons dans les affaires contentieuses plus tard et peut-être trouverons-nous qu'il y a certaines choses que nous aimerons rouvrir. Si M. Brewin a des sentiments très arrêtés là-dessus, le Comité pourrait peut-être le faire pour lui.

M. Brewin: Je n'ai pas d'opinions très arrêtées à ce sujet, mais peut-être, je pourrais prendre la chose en considération et étudier si oui ou non, conjointement avec d'autres changements, un changement ici pourrait être requis. Mais je ne veux pas rouvrir la discussion à ce sujet.

Le président: Merci beaucoup monsieur Brewin.

Sur le paragraphe 2 de l'article 16. *Dispositions qui doivent être prises par le juge en chef.*

M. McCleave: C'est l'amendement du ministre de la Justice et je le propose en son nom.

Je propose que la version anglaise du Bill C-192 soit modifiée par le retranchement des lignes 19 à 22, à la page 9, et la substitution de ce qui suit:

> (2) The Chief Justice shall designate the judges to sit from time to time and the appeals or matters to be heard by them.

Cette forme me plaît parce qu'elle est transitive et positive au lieu d'être intransitive et plutôt difficile à comprendre.

L'amendement est adopté.

L'article 16, tel qu'il a été modifié, est adopté.

Au sujet de l'article 17(1)—*Litiges ou la Couronne est défenderesse*

M. Brewin: Ne pourrait-on pas réserver l'article 17? Il s'agit d'un des articles traitant de la compétence du tribunal de première instance. Il dit:

> La Division de première instance a compétence en première instance dans tous les cas où l'on demande contre la Couronne un redressement...

[*Text*]

I recall that the gentleman from Osgood Hall, Professor Watson, raised some question about all cases where relief is claimed against the Crown. I think Clause 17 should be looked into because it is a very important clause.

The Chairman: Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: I was only going to mention, subject to Mr. Brewin's remarks, that as I see Clause 17 (1) it is not much more than the present Exchequer Court jurisdiction. I do not want to go backwards, but I am not too sure that we should not go backwards and review the whole Exchequer Court concept. It appears to me that we are used to Clause 17 (1) and (2). My problem is with Clause 17 (3). I think Clause 17 (3) (a) (ii) and Clause 17 (3) (b) (ii) should be struck out. The reason for this is that as I recall it the federal court was defined earlier. The federal court includes both the trial division and the appeal division. You see, Clause 17 (3) reads:

> The Trial Division has exclusive original jurisdiction to hear and determine the following matters:
>
> (a) the amount to be paid where the Crown and any person have agreed in writing that the Crown or that person shall pay an amount to be determined by
>
> (i) the Federal Court,
>
> (ii) the Trial Division,...

As the Trial Division is part of the Federal Court it appears to me that that should be struck out. We have to carry the Exchequer Court through because of past agreements the parties might have made, but in my opinion in both paragraph (a) and paragraph (b) the words "the Trial Division, or" should be struck out because we are designating the Federal Court as being different from the Trial Division and the Trial Division is part of it.

The Chairman: Mr. Thorson.

Mr. D. S. Thorson Q.C. (Associate Deputy Minister, Department of Justice): I will deal with Mr. Hogarth's point about the apparent redundancy of the references in Clause 17 (3) (a) and (b). I think the point there, Mr. Hogarth, is that the Crown and the person in question referred to in paragraph (a) may have agreed to have the amount determined by the Federal Court in those words or by the Trial Division of the Federal Court in those

[*Interpretation*]

Je me souviens que M. Watson avait soulevé certaines difficultés en ce qui concerne tous les cas où l'on demande contre la Couronne un redressement. Je crois qu'il y aurait lieu de regarder l'article 17 de près parce que c'est un article très important.

Le président: Monsieur Hogarth.

M. Hogarth: J'allais simplement dire, sous réserve de ce qu'a dit M. Brewin, que l'article 17 (1), autant que je puisse voir, n'est guère que la définition de la compétence actuelle de la Cour de l'Échiquier. Je ne voudrais pas faire marche arrière, mais je ne sais pas si nous ne devrions pas faire marche arrière et revoir toute l'idée qui est à la base de la Cour de l'Échiquier. Nous avons l'habitude de l'article 17 (1) et (2). Ce qui me préoccupe c'est l'article 17(3). Je crois que l'article 17(3) *a*) (ii) et l'article 17 (3) *b*) (ii) devraient être retranchés. La raison en est que la Cour fédérale est définie plus haut. La Cour fédérale comprend la Division de première instance et la Division d'appel. L'article 17 (3) se lit comme suit:

> La Division de première instance a compétence exclusive pour entendre et juger en première instance les questions suivantes:
>
> *a*) le montant à payer lorsque la Couronne et une personne ont convenu par écrit que la Couronne ou cette personne paie un montant devant être déterminé
>
> (i) par la Cour fédérale,
>
> (ii) par la Division de première instance,...

Comme la Division de première instance fait partie de la Cour fédérale, il me semble qu'on devrait supprimer ces sous-alinéas. Il faut évidemment conserver l'allusion à la Cour de l'Échiquier à cause d'accommodements antérieurs, mais je crois qu'on devrait supprimer, aux alinéas *a*) et *b*), les mots «par la Division de première instance, ou» car nous disons que la Cour fédérale est différente de la Division de première instance, alors que la Division de première instance en fait partie.

Le président: Monsieur Thorson.

M. D. S. Thorson, C.R. (sous-ministre associé, ministre de la Justice): Je répondrai à l'objection de M. Hogarth au sujet de la répétition apparente à l'article 17 (3) *a*) et *b*). Il se peut que la Couronne et la personne dont il est question à l'alinéa *a*) aient convenu de faire déterminer le montant par la Cour fédérale ou par la Division de première instance de la Cour fédérale, il s'agit simplement des termes de l'accord. Ils se sont mis d'accord

[*Texte*]

words, and it is a question of how they agreed the matter would be determined. This simply picks up whether they agreed expressly that the Federal Court in those terms should deal with the matter or whether they simply agreed that the Trial Division of the Federal Court should deal with the matter.

Mr. Hogarth: Yes. I would go along with you except that...

Mr. Thorson: I do not believe it is really a redundancy in that sense.

Mr. Hogarth: ...Subclause (3) applies solely to the Trial Division.

Mr. Thorson: Yes, that is right.

Mr. Hogarth: All right.

Mr. Thorson: Where the parties have not specified which division of the Court...

Mr. Hogarth: Right.

Mr. Thorson: ..is to determine the amount in controversy, then it is understood that the reference to the Federal Court in their agreement is to be read and construed as a reference to the Trial Division. That is all it says.

Mr. Hogarth: Just look at my point. There is an agreement between you and I that any dispute we have shall be referred to the Federal Court.

Mr. Thorson: Yes.

Mr. Hogarth: All right. So, we start to look at this bill. We are concerned with Subclause (3) and we find that our determination shall be determined by the Trial Division.

• 2025

Mr. Thorson: That is right. It must either be allocated to the Trial Division or to the Appeal Division, and where the parties do not specify but simply state that the matter is to be dealt with by the Federal Court, then in the first instance it is to be dealt with by the Trial Division.

Mr. Hogarth: It is awfully confusing to me, to tell you the truth, because it reads:

.. an amount to be determined by

(i) the Federal Court,

(ii) the Trial Division...

The Trial Division is part of the Federal Court.

[*Interprétation*]

pour que la Cour fédérale, ainsi désignée, traite de la question ou que la Division de première instance, ainsi désignée, de la Cour fédérale traite de la question.

M. Hogarth: Oui. Je suis d'accord, sauf que...

M. Thorson: Je ne crois pas que ce soit vraiment une répétition dans ce sens.

M. Hogarth: ...le paragraphe (3) ne s'applique qu'à la Division de première instance.

M. Thorson: Oui, c'est exact.

M. Hogarth: Très bien.

M. Thorson: Là où les parties n'ont pas précisé de quelle division de la Cour...

M. Hogarth: Exact.

M. Thorson: ...allait déterminer le montant en litige, il est sous-entendu que l'allusion à la Cour fédérale dans leur accord signifie la Division de première instance. C'est tout.

M. Hogarth: Examinez mon point de vue. Nous sommes d'accord pour renvoyer un litige qui nous oppose à la Cour fédérale.

M. Thorson: Oui.

M. Hogarth: Très bien. Nous commençons à examiner ce projet de loi. Ce qui nous préoccupe ici, c'est-à-dire le paragraphe (3). Nous constatons que c'est la Division de première instance qui aura compétence en ce qui nous concerne.

M. Thorson: Très bien. Il faut renvoyer la cause à la Division de première instance ou à la Division d'Appel. Là où les deux parties ne le précisent pas, mais disent simplement que c'est la Cour fédérale qui sera chargée du litige, c'est la Division de première instance qui sera chargée d'entendre la cause en première instance précisément.

M. Hogarth: C'est assez embrouillant parce que le paragraphe dit:

un montant devant être déterminé

(i) par la Cour fédérale

(ii) par la Division de première instance...

La Division de première instance fait partie de la Cour fédérale.

[*Text*]

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Yes. Look at it this way, Mr. Hogarth, if I may bring this out, Mr. Chairman. Suppose the agreement says that the amount to be paid shall be arbitrated by the Federal Court. All right, the words cover.

Mr. Hogarth: Right.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Or the agreement might read that the amount to be paid shall be determined by the Trial Division of the Federal Court, in which case this paragraph applies, or if it shall be determined by the Exchequer Court of Canada, this paragraph applies. It is to cover any one of a variety of things that the parties consensually might determine, however the agreement may be drawn. You have to pick up all three.

Mr. Hogarth: Are you suggesting that an agreement would be drawn between two lawyers on behalf of their respective clients that would merely have in it that under paragraph 16 the amount shall be determined by the Trial Division?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): The Trial Division of the Federal Court.

Mr. Hogarth: All right, the Trial Division of the Federal Court. That is fine, Subclause (3) applies, but who is going to put in an agreement. "The amount shall be determined by the Trial Division"?

Mr. Thorson: But, Mr. Hogarth, the term "Trial Division" is itself defined in Clause 2 of the bill as:

> (q) "Trial Division" means that division of the Court called the Federal Court... Trial Division.

So, if the parties use the term "Trial Division of the Federal Court", the fact that it is referred to in the bill as the Trial Division simply picks up the definition clause and that is then read to mean the Trial Division of the Federal Court.

Mr. Hogarth: I agree 100 per cent. So, there is no need to put the Trial Division in this clause at all. If you have an agreement in which the Federal Court is referred to at all, Subclause 3 applies, and it reads:

> (3) The Trial Division has exclusive... jurisdiction...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Hogarth, do you see any difficulty in having an abundance of caution here in having all three spelled out...

[*Interpretation*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui. Disons que le montant à payer sera déterminé par la Cour fédérale. Bon?

M. Hogarth: Très bien.

M. Turner (Ottawa-Carleton): L'accord pourrait prévoir que le montant à payer sera déterminé par la Division de première instance de la Cour fédérale, auquel cas cet alinéa s'appliquerait, ou s'il devait être déterminé par la Cour de l'Échiquier du Canada, cet alinéa s'appliquerait. En somme, tous les cas sur lesquels les parties pourraient se mettre d'accord sont prévus.

M. Hogarth: Dites-vous que deux avocats pourraient conclure un accord au nom de leurs clients, qui stipulerait seulement qu'en vertu de l'alinéa 16 le montant serait déterminé par la Division de première instance?

M. Turner (Ottawa-Carleton): La Division de première instance de la Cour fédérale.

M. Hogarth: Très bien, la Division de première instance de la Cour fédérale. Le paragraphe (3) s'applique, mais qui inscrira dans le contrat: «Le montant sera déterminé par la Division de première instance?»

M. Thorson: Mais monsieur Hogarth, le terme «Division de première instance» est lui-même défini à l'article 2 du projet de loi.

> q) «Division de première instance» désigne la division de la Cour appelée Division de première instance de la Cour fédérale.

Si les parties utilisent les mots «Division de première instance de la Cour fédérale», le fait que le bill entende par là la Division de première instance les ramènent à l'article de la définition qui précise qu'il s'agit de la Division de première instance de la Cour fédérale.

M. Hogarth: Je suis entièrement de votre avis. Il n'est donc pas nécessaire de parler de la Division de première instance dans cet article. Si, dans un accord, il est question de la Cour fédérale, le paragraphe (3) s'applique, et il est dit:

> (3) La Division de première instance a compétence exclusive...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Ne faut-il pas se montrer spécialement prudent en précisant les trois...

[*Texte*]

Mr. Hogarth: It is not a matter of caution; it is a matter of being accurate.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I suggest that we saw no difficulty in over-drafting to accommodate your suggestion on Clause 10. This may be over-drafting, but it was done through an abundance of caution.

Mr. Deakon: The other one was over-drafted.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I want to come back to the point that Mr. Brewin raised. I do not see that we have any reason for standing this clause but I do see a good reason for discussing some of the issues which it raises. I think we are competent to discuss it now and I think we should discuss some of the issues which Professor Watson raised. Your basic position, as Mr. Hogarth said a few minutes ago, in part is really that this clause goes no further than the present Exchequer Court Act. Professor Watson who, incidentally, is a former colleague of mine, says there is already an intolerable situation under the present Exchequer Court Act, but it seems to me that he ignored the third party proceedings which are presently available under the Exchequer Court Act and it seems to me that this would solve at least half of the difficulties which he raises in his submissions on the clause.

Another kind of difficulty that he raises is with respect to the constitutionality of it. He says that even if Parliament were to attempt to give the Federal Court the right to hear cases involving parties other than the party directly involved in litigation with the Crown, that this would not be constitutionally acceptable, it would not be constitutionally valid. I do not know if the Minister or the Deputy Minister would like to address some words to this question. It is a large question and Professor Watson only devotes a paragraph to it, but I think it is something on which we should at least have some comments by the law officers.

• 2030

Mr. Brewin: Mr. Chairman, on a point of procedure. Are we going to go through these clauses and discuss them as we come to them or are we trying tonight...

The Chairman: We are going to go through them clause by clause.

Mr. Brewin: ...to find out those clauses about which there is practically no controver-

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Il ne s'agit pas d'être prudent, il faut être précis.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous n'avons vu aucune difficulté à multiplier les précautions pour satisfaire à votre proposition au sujet de l'article 10. Celui-ci a peut-être été trop élaboré, mais c'est pour qu'il renferme de nombreuses précautions.

M. Deakon: L'autre était trop élaboré.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Je voudrais revenir au point qu'à soulevé M. Brewin. Je ne vois pas pourquoi on devrait réserver cet article, mais on devrait discuter certaines des questions qu'il pose. Nous devions discuter certaines des difficultés qu'a signalées M. Watson. Comme le disait M. Hogarth il y a un instant, cet article reproduit à peu près la Loi sur la Cour de l'Échiquier. M. Watson, qui est un de mes anciens collègues, disait qu'il y a déjà une situation intolérable au terme de la loi actuelle sur la Cour de l'Échiquier, mais il ne me semble pas tenir compte des actions qui impliquent des tiers et qui sont prévues dans la Loi actuelle sur la Cour de l'Échiquier.

Un autre genre de difficulté qu'il soulève a trait du caractère constitutionnel de cette question. Il dit que, même si le Parlement fédéral essayait de donner à la Cour fédérale le droit d'entendre des parties autres que les parties directement en litige avec la Couronne, cette façon de faire ne serait pas constitutionnelle. Je ne sais pas si le ministre ou le sous-ministre aurait quelque chose à dire là-dessus. C'est une question très vaste et M. Watson n'y consacre qu'un paragraphe, mais c'est une question sur laquelle nous devrions obtenir certains commentaires des fonctionnaires juridiques.

Mr. Brewin: Monsieur le président, allons-nous discuter ces articles un par un ou essayons-nous, ce soir...

Le président: Nous allons les étudier un par un.

M. Brewin: ... de déterminer quels sont les articles qui soulèvent à peu près pas de con-

[*Text*]

sy and deal with them and get done with them, because as far as I am concerned, subclauses (4) and (5) of Clause 17 are controversial.

The Chairman: I think the consensus was that we would stand—and you are right on this, Mr. Brewin—Clauses 17, 18, 28 and 29, which are the crucial clauses of the bill.

Mr. Brewin: We are discussing Clause 17, then.

The Chairman: Yes, and therefore if there is a difference of opinion as to the interpretation of the clause, this clause I think should be stood.

Mr. Brewin: I would like to hear the explanation that Mr. MacGuigan spoke of in the constitutional issue of subclause (1). However, when you come to subclauses (4) and (5) I have comments to make and I wondered whether it would not be better to let Clause 17 go. There are a lot of clauses here that I think are not in any way controversial...

The Chairman: Yes, well...

Mr. Brewin: ...and we might be able to sweep them out of the way tonight and get rid of them.

The Chairman: Yes, this is the feeling of the Committee, Mr. Brewin, but I was not sure whether this one was that controversial. Evidently it is and I think perhaps at this time we should stand it. We will stand Clause 18 and then go on to the other clauses, if that is agreeable. Mr. MacGuigan?

Mr. MacGuigan: Before you do that I wonder whether the Deputy Minister would indicate his agreement or disagreement with Professor Watson on the constitutionality of this.

The Chairman: I think that would be helpful. Mr. Maxwell?

Mr. D. S. Maxwell, Q.C. (Deputy Minister and Deputy Attorney General, Department of Justice): Mr. Chairman and Mr. MacGuigan, there is, of course, a constitutional limitation on the part of Parliament in this whole area. It is perhaps not an easy thing to define very quickly or briefly, but I will endeavour to do that.

There is a constitutional problem where Parliament attempts to confer jurisdiction on its federal court to determine issues that are purely issues arising between parties who have no connection with the Crown. For

[*Interpretation*]

troverse pour nous en libérer? Je crois personnellement que les paragraphes (4) et (5) de l'article 17 prêtent à controverse.

Le président: Je pense que nous avions convenu de réserver—et vous avez raison sur ce point, monsieur Brewin—les articles 17, 18, 28 et 29, qui sont les articles les plus importants du projet de loi.

M. Brewin: Nous étudions l'article 17 alors.

Le président: Oui. Ainsi donc, s'il y a des divergences de vues quant à l'interprétation de cet article, je crois que nous devrions le réserver.

M. Brewin: J'aimerais bien entendre l'explication qu'a demandée M. MacGuigan au sujet du caractère constitutionnel du paragraphe (1). J'aurais aussi des observations à faire en ce qui concerne les paragraphes (4) et (5). Ne faudrait-il pas simplement réserver l'article 17? Il y a de nombreux articles qui ne prêtent pas à controverse...

Le président: Oui, bien...

M. Brewin: ...et nous pourrions peut-être nous en débarrasser rapidement, dès ce soir.

Le président: C'est le sentiment du Comité, monsieur Brewin, et je ne pensais pas que cet article suscitait une telle controverse. Il semble que ce soit le cas, et je crois que nous devrions réserver l'article 17. Nous réserverons également l'article 18, si le Comité est d'accord. Monsieur MacGuigan?

M. MacGuigan: Avant d'aller plus loin, le sous-ministre nous dirait-il ce qu'il pense des vues de M. Watson sur le caractère constitutionnel de cette question?

Le président: Ce serait sans doute utile. Monsieur Maxwell?

M. D. S. Maxwell, c.r. (sous-ministre et procureur général adjoint, ministère de la Justice): Monsieur le président, monsieur MacGuigan, évidemment, le Parlement n'est pas parfaitement libre en ce qui concerne le problème constitutionnel dans ce domaine. Il n'est pas facile de le définir très rapidement ou très sommairement. Je vais néanmoins essayer de le faire.

Il y a un problème constitutionnel là où le Parlement essaie de conférer à sa Cour fédérale une certaine compétence pour trancher des questions qui opposent des parties qui n'ont pas de rapport avec la Couronne. Ainsi,

[*Texte*]

example, if, let us say, "A" brings an action against the Crown there is not difficulty at all in the Crown claiming over, in third.

However, party proceedings against "B". If the Crown should bring an action against "A" in the Exchequer Court there might be a difficulty in "A" claiming over against "B" depending again on the subject matter. If it is a subject matter within federal jurisdiction, such as for exemple, aeronautics, there would be no difficulty at all. On the other hand, if it were a matter purely of provincial law, where the claim over was based purely on provincial law, there might be difficulty.

I hope I have clarified that point. There is this limitation. However, let me underline this factor. Where I would take sharp issued with Professor Watson is that this limitation in practice causes very little difficulty at all. For example, we take our famous three-car collision. "A" sues the Crown. The Crown may well claim over in the Exchequer Court of the federal court against "B". If the Crown is 1 per cent responsible for that action, "A" can recover in full. I cannot recall a case in my experience. and I am getting on to 20 years now in the Department of Justice, I cannot recall a case where this has really presented a problem. Professor Watson referred in his brief to two cases where he said injustice had been done. I talked to him on the telephone about that and quite frankly I would again take sharp issue with him on his views about injustice having been done.

One was a case where an unfortunate gentleman in Winnipeg had lost his legs in Deer Lodge Hospital through an error and a malpractice case arose. The gentleman came to Toronto and retained a well-known lawyer of that time, Mr. Ben Grossberg. Mr. Ben Grossberg issued a petition of right against the Crown, he was contemplating suing the doctor in the Province of Manitoba. I cannot be sure of whether he did or not, but in any event the case was settled to the satisfaction of Mr. Grossberg by the Crown.

Under our Bill, as it is now presented, of course, he could sue both the Crown and the doctor in the new federal court, so I think this present Bill meets the very case head-on that Professor Watson regarded as a serious problem. In point of fact, I do not think it was and I venture that very few people would think it was. I do not know whether I have clarified it or not.

[*Interprétation*]

par exemple, si «A» veut poursuivre la Couronne, il n'y a pas de difficulté pour la Couronne d'intenter des procédures de tierce partie contre «B».

D'autre part, si la Couronne veut poursuivre «A» devant la Cour de l'Échiquier il pourrait y avoir une certaine difficulté en ce qui concerne les procédures entre «A» et «B», tout dépendant de la question en litige. Si la question en litige est de compétence fédérale, l'aéronautique, par exemple, il n'y aurait aucune difficulté. Par contre, s'il s'agissait d'une question de droit provincial, si la réclamation est fondée purement sur le droit provincial, il pourrait y avoir des ennuis.

J'espère avoir précisé l'état de la question. Cette limitation existe. Néanmoins, vous me permettrez de souligner ceci: là où je ne suis pas d'accord avec M. Watson, c'est que cette limite dans la pratique ne suscite à peu près aucune difficulté. Par exemple, prenez le cas classique de la collision des trois voitures. «A» poursuit la Couronne. La Couronne peut réclamer devant la Cour de l'Échiquier ou la Cour fédérale, contre «B». Si la Couronne est responsable à 1 p. 100 de cet accident, «A» peut obtenir des dommages-intérêts complets. Je ne me souviens pas, depuis 20 ans que je suis au ministère de la Justice, je ne me souviens pas d'un seul cas où il y ait eu vraiment un problème. M. Watson a parlé dans son mémoire de deux affaires où, selon lui, des injustices avaient été commises. Je lui ai parlé au téléphone à ce sujet, mais, franchement, je dois dire que je ne partage pas du tout son avis. Je ne pense pas qu'une injustice ait été commise.

Dans un cas, un malheureux citoyen de Winnipeg avait perdu ses jambes à l'hôpital de Deer Lodge par suite d'une erreur; c'était un cas d'erreur du médecin. Il est venu à Toronto il a retenu les services de M. Ben Grossberg, qui était un avocat bien connu à l'époque. M. Ben Grossberg a poursuivi la Couronne et il envisageait de poursuivre le médecin dans la province du Manitoba. Je ne sais pas s'il l'a fait, mais, quoi qu'il en soit, l'affaire a été réglée à la satisfaction de M. Grossberg par la Couronne.

Aux termes de notre projet de loi, sous sa forme actuelle, il pourrait poursuivre la Couronne et le médecin devant la nouvelle Cour fédérale. Ainsi donc, ce projet de loi répond précisément à l'objection de M. Watson où il voyait un problème sérieux. Je ne crois pas que c'était un problème sérieux et rares sont ceux qui partageraient les vues de M. Watson. Ai-je tiré la question au clair?

[*Text*]

Mr. MacGuigan: I think that is certainly sufficient for now, at least, until we come back to this clause again.

The Chairman: Is it agreeable to stand Clause 17 and Clause 18? Mr. McCleave?

Mr. McCleave: Mr. Chairman, on a point of order raised earlier, the Clerk has provided me with the transcript of the evidence of Professor Nicholls so I am in a position, should due speed forward be made, where I could point out the clauses which I think should be stood until everybody has had a chance to review his evidence.

The Chairman: Thank you, Mr. McCleave.

Clauses 17 and 18 allowed to stand.

On Clause 19—*Inter-government disputes*

The Chairman: Mr. Hogarth?

• 2035

Mr. Hogarth: I have no objection to Clause 19. I would like to hear from the Minister the true rationale. We are getting into these jurisdiction clauses. The first clause we dealt with was the present existent jurisdiction of the Exchequer Court. Subclause (5) adds to it to a certain extent, but that is neither here nor there. I can see the necessity for that because the applicant is outside Canada, but I would like to hear from the Minister, what is the rationale...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Which clause are we talking about?

Mr. Hogarth: No, I am talking about the jurisdiction clauses generally. What is the rationale in establishing, one, the federal courts jurisdiction? What is the theme behind establishing federal court jurisdiction? Two, what is the theme behind continuing concurrent jurisdiction? Concurrent jurisdiction to my mind is going to cause a great many problems in the judiciary in Canada, in the jurisprudence of Canadian law. I would just like to hear a general statement from the Minister as to the rationale behind Clauses 18 and 19. I am not too concerned with Clauses 20 and 21; I can accept Clause 22 which is concurrent, Clause 23 which is concurrent, Clause 24 which is exclusive, Clause 25 which is exclusive and Clause 26 which is exclusive, dealing solely with the trial division. On what basis are we establishing a federal court structure and why is there not a consistency in the exclusive jurisdiction concept? Why do we continue to have concurrent jurisdiction? Why not just say, no, we are going to have

[*Interpretation*]

M. MacGuigan: Votre explication suffira pour l'instant, tout au moins jusqu'à ce que nous revenions à cet article.

Le président: Êtes-vous d'accord pour réserver les articles 17 et 18? Monsieur McCleave?

M. McCleave: Monsieur le président, suite à un rappel au Règlement soulevé plus tôt, le greffier m'a remis le témoignage de M. Nicholls. Je pourrai ainsi indiquer les articles qu'il y aurait lieu de réserver jusqu'à ce que tout le monde ait eu la chance de relire ce témoignage.

Le président: Merci, monsieur McCleave.

Les articles 18 et 19 sont réservés.

Au sujet de l'article 19—*Différends entre gouvernements*

Le président: Monsieur Hogarth?

M. Hogarth: Je ne vois pas d'inconvénient à l'article 19. Je voudrais entendre le Ministre nous en expliquer le fondement. C'est une question de compétence ici. Le premier article qui traitait de cette question était celui de la compétence actuelle de la Cour de l'Échiquier. Le paragraphe (5) y ajoute quelque chose jusqu'à un certain point. J'en vois la nécessité parce que le requérant n'est pas au Canada, mais j'aimerais que le Ministre nous explique le fondement...

M. Turner (Ottawa-Carleton): De quel article parlez-vous exactement?

M. Hogarth: Des articles traitant de compétence en général. Premièrement, pourquoi a-t-on établi la compétence des cours fédérales? Quelle est la doctrine sousjacente à l'établissement de cette compétence des cours fédérales? Deuxièmement, pourquoi a-t-on conservé la compétence concurrente? Selon moi, la compétence concurrente va suciter énormément de problèmes en ce qui concerne la marche de la justice au Canada et la jurisprudence en droit canadien. Je voudrais que le Ministre nous dise à peu près de quels principes ils se sont inspirés pour en arriver aux articles 18 et 19. Les articles 20 et 21 ne me préoccupent pas tellement; je puis accepter les articles 22 et 23, qui sont de compétence concurrente, les articles 24, 25 et 26, qui sont de compétence exclusive et m'intéressent que la Division de première instance. Sur quelle base créons-nous cette structure de la Cour fédérale et pourquoi n'y a-t-il pas logique en ce qui concerne le concept de la compétence exclusive? Pourquoi conserver la

[*Texte*]

one structure exclusive and that deals with the following subjects. Why continue these concurrent concepts?

The Chairman: Mr. Turner?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): The British North America Act grants the federal Parliament the power to establish courts administering federal laws. Federal laws have been interpreted restrictively to mean laws of Canada, not laws in Canada; laws, in other words, enacted within the competence of Parliament.

The Exchequer Court historically was a court of original jurisdiction of the Supreme Court of Canada. The first Exchequer Court was really the Supreme Court acting in its original *ab initio* jurisdiction. Gradually it became a separate court and its jurisdiction has been extended from time to time. Basically, I think the jurisdiction of the federal court depends on a number of rationale, and by the jurisdiction of the federal court I am talking about its initial original jurisdiction as an extension of that historical process under which the Exchequer Court of Canada developed.

First, there is a jurisdiction over claims by or against the Crown in right of Canada. Secondly, those branches of federal law having a specialized or technical import that may more easily be administered by a court having that special capacity because of the frequency in which those cases arise. That would include, I suppose, patents and all the industrial property law; that would include admiralty; that would include taxation and that would include expropriation. These categories may be overlapping.

Then there is a type of law which is federal again and yet has national impact. In other words, it is law that for its better administration could be administered in a court having jurisdiction throughout the country. Again, admiralty would fall within that, taxation would fall within that, aeronautics, we suggest, might well fall within that and it could be argued that divorce and bankruptcy at some time should fall within that.

Mr. Hogarth: And criminal law, too.

• 2040

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): As well as criminal law. The difficulty there, of course, is that every time you accord jurisdiction over a federal law you also have to graft on to the provincial court the necessary procedure in which to deal with that law.

[*Interprétation*]

compétence concurrente? Pourquoi ne pas dire: nous aurons une structure où il y aura compétence exclusive en telle matière? Pourquoi conserver la compétence exclusive?

Le président: Monsieur Turner.

M. Turner (Ottawa-Carleton): L'Acte de l'Amérique du Nord britannique permet au gouvernement fédéral d'établir des tribunaux pour appliquer les lois fédérales. Les lois fédérales ont été interprétées de façon restreinte pour signifier les lois du Canada, et non les lois au Canada, c'est-à-dire les lois adoptées par le Parlement.

La Cour de l'Échiquier était traditionnellement la compétence de première instance de la Cour suprême. Peu à peu, elle est devenue un tribunal distinct et sa compétence a pris de l'extension à l'occasion. La compétence de la Cour fédérale dépend fondamentalement de certains principes de base. Par compétence de la Cour fédérale, j'entends sa compétence initiale de première instance comme produit de l'évolution de la Cour de l'Échiquier du Canada au cours des années.

Premièrement, il y a la compétence sur les réclamations faites pour ou contre la Couronne du chef du Canada. Deuxièmement, ces divisions des lois fédérales qui ont une importance technique ou spécialisée et qui pourraient être appliquées plus facilement par un tribunal disposant de cette compétence spéciale à cause de la fréquence de ce genre de causes. Cette catégorie inclurait, par exemple, les lettres patentes et toutes les lois sur la propriété industrielle, l'amirauté, les questions fiscales, l'expropriation. Ces groupes peuvent se chevaucher.

Il y a aussi d'autres genres de lois fédérales d'importance nationale. Ce sont des lois qui, pour être mieux administrées, pourraient l'être devant un tribunal ayant compétence à l'étendue du pays. Ces lois comprendraient l'amirauté de nouveau, la fiscalité, l'aéronautique, qui, à notre avis, pourrait fort bien tomber dans cette catégorie, et on pourrait même peut-être prétendre que les divorces et les faillites devraient suivre aussi.

M. Hogarth: Et le droit fédéral aussi.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Et le droit fédéral aussi. La difficulté surgit du fait que, chaque fois qu'on accorde une compétence pour une loi fédérale, il faut y attacher les procédures provinciales.

[*Text*]

This explains the very complicated bankruptcy rules that are grafted on to provincial rules and procedure in order to deal with the federal Bankruptcy Act. This demonstrates the reason why the divorce rules had to be grafted on to provincial rules of procedure in order to deal with the Divorce Act and so on.

In some of these specialized branches of the law, I have heard expressions of opinion from chief justices of the provincial courts that they would prefer to get out completely. In other words, they would be willing to yield to concurrent jurisdiction, in patent law particularly. The Superior Court of Quebec, or the Supreme Court of Ontario, perhaps get two or three patent cases a year, and other jurisdictions, other superior courts, would receive fewer. It ties up one judge who probably will get one patent case in his life for about six weeks to two months, he will never have another one and neither of the parties really feel comfortable in front of him.

Then there is the historical branch of the law affecting the fiscus of the federal Corwn deriving from the original Court of Exchequer, that is taxation, that is estate tax, that is I suppose, expropriation too.

Mr. Hogarth asked, Mr. Chairman, why in some cases we exercise exclusive jurisdiction and why in some cases we exercise only concurrent jurisdiction. We exercise concurrent jurisdiction, for instance, under this Bill in aeronautics. There are those cases where, depending on the factual factors, there may be a national impact or a local impact. In other words, in an aeronautics case, a plane may go down with two passengers living in Kelowna. That case should properly be taken, I would think, to the convenience of the parties in British Columbia. On the other hand, you might have an unfortunate national air line crash over British Columbia involving passengers from six or seven provinces and then it would be in the interest of the parties surely to opt and elect a federal forum. So concurrent jurisdiction is to allow flexibility, to choose the provincial court or the federal court depending on the factual situation which gave rise to the law case.

However, remarks relate to the original jurisdiction of the court. A superintending jurisdiction found in 1828 and 1829 really goes toward having a consistent review procedure or appeal procedure over federal tribunals administering federal law. Clause 18 carries forth the traditional prerogative writs, takes them away from the provincial superior courts and vests them by statute in the feder-

[*Interpretation*]

Cela explique l'extrême complexité des règlements régissants les faillites qui sont greffées aux dispositions et procédures provinciales lorsqu'il s'agit de traiter de la loi fédérale sur les faillites. Cela montre pourquoi le règlement sur le divorce devait aussi se rattacher aux procédures des provinces en ce qui a trait à la loi sur le divorce, et le reste.

Dans certains domaines spécialisés de la Loi, j'ai entendu l'opinion de certains juges des provinces qui préféreraient ne pas s'en occuper. Ils préféreraient s'en remettre à un autre tribunal. Par exemple, pour les lettres patentes, la Cour supérieure du Québec ou la Cour suprême de l'Ontario, n'entendent que quelques causes par année, un tribunal supérieur en entendrait moins. Cela occupera de 6 semaines à 2 mois un juge qui entendra une cause de ce genre une fois par année et personne ne se sentira très à l'aise.

Il y a aussi les questions qui découlent de la cour de l'Échiquier, c'est-à-dire les droits de succession, les questions fiscales, d'expropriation aussi je suppose.

M. Hogarth a demandé, monsieur le président, pourquoi nous avions, dans certains cas, une compétence exclusive et dans d'autres cas, rien qu'une compétence concurrente. Par exemple, nous partageons une compétence concurrente en vertu de la loi sur l'aéronautique. Il y a les cas où, selon les faits, il peut y avoir des conséquences de portée nationale ou locale. Dans une cause d'aéronautique, une avion peut tomber avec deux passagers qui viennent de Kelowna, par exemple, et la cause pourrait fort bien être présentée en Colombie-Britannique, selon le désir des parties, ou encore un transporteur national qui tombe en Colombie-Britannique avec à son bord des passagers qui viennent de six ou sept provinces, alors qu'il serait préférable pour les parties de porter leur cause devant un tribunal fédéral. Ces compétences concurrentes permettent plus de souplesse. On peut alors choisir un tribunal fédéral ou provincial, suivant l'endroit où se produit l'accident qui donne lieu à une poursuite.

Cependant, mes observations ont trait à la principale compétence du tribunal. La compétence en matière de révision établie en 1828 et 1829 vise véritablement une procédure de révision ou une procédure de recours intégrées des tribunaux fédéraux qui appliquent les lois fédérales. L'article 18 maintient les ordonnances traditionnelles, les retire aux tribunaux provinciaux et les confie, de droit,

[*Texte*]

al courts. Clause 28 adds on a new statutory remedy, wider in some respects than the prerogative writs, but narrower in others. Wider in the sense it provides remedies that are not available now under the prerogative writs. It provides a remedy of review on matters of error in law whether or not the error appears on the face of the judgment. It gets around that exclusion that has sometimes limited the scope of the provincial courts under perfidy clauses and so on. It is narrower than Clause 18 becauses and so on. It is narrower than Clause 18 because Clause 28 is confined to those aspects of decisions of administrative tribunals that are judicial or quasi-judicial in nature. In other words, Clause 28 does not have as its purpose the super imposition by a court of policy when that policy was delegated by Parliament to be administered by an administered tribunal. It only looks at the quasi-judicial and judicial aspects of it when the tribunal is acting, in effect, as a court, deciding rights between parties.

Clause 29 merely preserves those present rights of appeal found in individual statutes giving rise to the individual commission, borads and tribunals. The Broadcasting Act set up the CRTC. There are rights of appeal, those are preserved. The Transportation Act set up the Candian Transport Commission. Those appeals in the Railway Act that apply to the Cannadian Transport Commission and the Transportation Act are preserved. So there are three alternative superintending remedies. The historic prerogative writs, applied under the common law, given statutory recognition in Clause 18. The new remedy of Clause 28, affecting quasi-judicial and judicial decisions within the terms of that statute and Clause 29 preserving at the moment, those current rights of appeal now available under the individual statutes creating the tribunal.

• 2045

The rationale for that superintending jurisdiction is to try to develop what we do not have now, namely a public administrative law whereby the rules of natural justice, whereby the rules affecting jurisdiction, whereby the rules limiting the actions of those tribunals to the scope of the statutes under which they operate, and setting up a system of public administrative law, that to my mind we have not got in Canada.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I know Mr. Deakon is anxious to get the Bill through and get away, but I would like to just comment, if I may.

[*Interprétation*]

aux tribunaux fédéraux. A l'article 28, on ajoute une nouvelle solution statutaire plus souple à certains égards et plus stricts en d'autres. Il s'agit de solutions qui n'existent pas à l'heure actuelle, en vertu des ordonnances, prérogatives. Cela sert à pallier les erreurs de droit, qu'elles soient consignées au jugement ou non. Cela permet de contourner l'exclusion qui a parfois restreint l'étendue de la compétence des tribunaux provinciaux en vertu des articles sur la perfidie et le reste. Il est plus limité que l'article 18 parce que l'article 28 s'en tient aux aspects des décisions des tribunaux administratifs qui sont de caractère judiciaires ou parajudiciaires. L'article 28, autrement dit, n'a pas pour but la surimposition, par un tribunal, d'un principe, lorsque ce principe a été confié par le parlement, à un tribunal administratif pour son application. Il s'agit seulement des aspects judiciaires ou parajudiciaires, lorsqu'un tribunal a pour fonction de trancher des différends entre les parties.

L'article 29 du projet de Loi ne fait que protéger les droits de recours actuels que l'on trouve dans les diverses lois organiques en vertu desquelles les divers tribunaux et commissions ont été créés. La Loi sur la radiodiffusion a créé la CRTC. Elle contient des droits de recours qui sont reconduits. La Loi sur le transport a créé la Commission canadienne des transports. Les recours de la Loi sur les chemins de fer qui s'appliquent à la Commission des transports et à la Loi sur les transports sont préservés. Il y a donc un choix possible de trois palliatifs. Les ordonnances historiques appliquées en vertu de la Common Law, sont reconnues juridiquement à l'article 18. L'article 28, touchant les décisions judiciaires et parajudiciaires en vertu des dispositions de cette loi et l'article 29 qui reconduit, pour l'instant, les droits de recours courants conférés actuellement en vertu des lois particulières qui créent le tribunal.

La raison de cette compétence primordiale est de tâcher de créer ce que nous n'avons pas actuellement, à savoir un droit administratif public comprenant les dispositions de la justice, les dispositions touchant la compétence, les règlements limitant les décisions de ces tribunaux au domaine des lois en vertu desquelles ils existent, et établir un système de droit administratif public qui, à mon avis, est inexistant au Canada.

M. Hogarth: Je comprends que M. Deakon veuille à tout prix faire adopter la loi et s'en aller; toutefois permettez-moi d'ajouter quelque chose.

[*Text*]

Mr. Deakon: On a point of order, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Deakon?

Mr. Deakon: It is not a question of trying to get away. I understood and I think the members will agree with me, we were going to dispose of the various clauses which were not in dispute or contention, and now we are discussing clauses which are contentious. It is my submission that this is not the time to do so. I am willing to discuss this with my learned friend at any time, but now let us dispose of those clauses which are not contentious.

The Chairman: I felt that Clauses 19, 20 and 21 and so forth were not contentious. Perhaps they are not after this explanation from the Minister.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Clause 19 merely is a repetition of current Section 30(1) of the Exchequer Court Act.

Mr. Hogarth: My problem is this, I can perfectly well see the rationale behind establishing a federal court system when provincial courts wil not serve the purpose, that is to say, when you have an air crash over Winnipeg involving passengers from all parts of Canada and the United States, I can see where forum shopping would be a nightmare. There are actions commenced in every jurisdiction in the North American Continent according to the number of people on the plane and where they might reside. So I can see the centralization of a jurisprudence in that respect, but frankly I cannot see why the federal court should be given any jurisdiction in respect of a resident of the City of Kelowna who has the misfortune to collide in a motor boat accident with a water skier who is a resident of the City of Kelowna. I cannot see why the federal court should be given any jurisdiction in that respect at all.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Obviously, the parties in a limited fact situation would not opt for the federal court in those circumstances.

Mr. Hogarth: Mr. Turner, with respect, you will have the claim commenced in one court for a jury and what would normally be the counterclaim commenced in the federal court where you can avoid a jury because of the problems in liability and perhaps the nature of the parties who have been injured, killed or how badly they have been maimed. It appears to me that in dealing with the concept of a federal court, we should establish a rationale as to when we should have a federal

[*Interpretation*]

M. Deakon: J'invoque le règlement, monsieur le président.

Le président: Monsieur Deakon?

M. Deakon: Il ne s'agit pas de vouloir m'en aller. Je croyais que nous allions adopter les divers articles qui ne suscitaient pas de controverse. Et nous discutons actuellement les articles qui suscitent la controverse. Ce n'est pas le moment de le faire. Je suis prêt à discuter ces questions quand vous voudrez, mais j'aimerais que nous disposions des articles qui ne suscitent pas de controverse.

Le président: Je croyais que les articles 19, 20, 21 et le reste ne prêtaient pas à controverse. Peut-être en est-il ainsi après cette explication du ministre.

M. Turner (Ottawa-Carleton): L'article 19 reprend l'article 30(1) de l'actuelle loi sur la Cour de l'Échiquier.

M. Hogarth: Je vois parfaitement le principe qui a inspiré l'établissement d'une cour fédérale là où les tribunaux provinciaux ne font pas l'affaire. Autrement dit, lorsqu'il y a un accident d'avion au-dessus de Winnipeg, où il y a des victimes qui viennent de toutes les parties du Canada et des États-Unis. Je m'imagine les difficultés que susciterait une telle question. Je sais qu'il s'ensuivrait des actions en dommages-intérêts intentées un peu partout selon le lieu de résidence de ces passagers. Ça je le comprends. Mais je ne comprends pas vraiment pourquoi on donne à la cour fédérale une compétence en ce qui concerne un habitant de la ville de Kelowna qui a un accident de canot automobile mettant en cause un skieur nautique qui est aussi un habitant de la ville de Kelowna. Je ne vois pas pourquoi la cour fédérale devrait avoir une compétence quelconque à cet égard.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il va de soi que dans ces circonstances, les parties ne porteraient pas leur cause devant un tribunal fédéral.

M. Hogarth: Néanmoins, on intenterait la poursuite devant un tribunal avec jury et la contre revendication serait ensuite portée devant un tribunal fédéral où il n'y a pas de jury à cause des problèmes de responsabilité ou de la nature des parties en cause, la nature des blessures, etc. Il me semble que si on parle de cour fédérale, nous devrions établir une raison, un principe, nous devrions dire clairement quand pourrait intervenir cette cour fédérale, ces motifs devraient être fondés

[*Texte*]

court and that rationale should, first of all, be determined as to when the provincial courts cannot properly function.

I will admit in some instances here, for instance, in patents where about 95 per cent of our patents come from foreign origin, I can see where you have to have a central court, you have to have a national court. I can see it in other aspets as I have mentioned in aeronautics and perhaps in shipping. I cannot see a law of the sea on the West Coast different from a law of the sea on the East Coast. However, in so far as these concepts are concerned, sure federal court, but why do we have to have this concept of concurrent jurisdiction. It is forum shopping just as Watson has suggested. We have to avoid that at all costs. Let us establish a federal court system when the provincial courts will not adequately serve the people of Canada. But let us not leave it open to the people of Canada in given instances to choose one forum or the other.

Some of this Bill, I agree with 100 per cent. So far as federal boards are concerned, I am inclined to an appeal to a federal court from a federal board decision provided there is a body of federal jurisdiction from which the federal court could draw. The evidence of Mr. Henderson indicated to me that there is going to be a tendency towards decisions in British Columbia different from the decisions in the provinces of Nova Scotia, Quebec and Ontario depending upon the law of the province. This, to my mind, is almost a consummation devoutly to be wished, to hope for a consistent jurisprudence in a federal court structure.

The Chairman: Gentlemen, we have an honest difference of opinion. I feel that there have not been too many other submissions on this particular section, unless there are some announced before the Committee, I would ask the Committee whether Clause 19 should pass?

Mr. Hogarth: I agree with Clause 19.

Clause 19 agreed to.

• 2050

An hon. Member: That was carried a long time ago.

On Clause 20—*Industrial property*

The Chairman: There is an amendment to Clause 20.

M. Cantin: Je propose

Que le bill C-192 soit modifié par le

[*Interprétation*]

sur l'absence de compétence des tribunaux provinciaux.

En ce qui concerne par exemple les brevets, 95 p. 100 de nos brevets sont d'origine étrangère. Je comprends qu'il faille pour cela un tribunal national. Je comprends cela pour d'autres aspects, en ce qui concerne la marine, par exemple, ou l'aéronautique. Je ne vois pas pourquoi le droit maritime serait différent sur la côte est, de ce qu'il est sur la côte ouest. Toutefois pour ce qui est de ces concepts, je comprends que la Cour fédérale puisse faire l'affaire, mais pourquoi faut-il conserver cette conception de la compétence concurrente? Après tout, il s'agit, comme M. Watson le disait, d'un déplacement d'un tribunal à l'autre. Il faut éviter cela à tout prix. Établissons une cour fédérale seulement là où les tribunaux provinciaux sont incapables de bien servir la population du Canada. Mais ne permettons pas à la population du Canada de choisir le tribunal qui fait le mieux son affaire, dans cette circonstance.

Je suis entièrement d'accord avec certaines parties du projet de loi. En ce qui concerne les offices et les commissions fédérales, j'incline à acheminer les poursuites en recours vers un tribuanl fédéral, si la décision provient d'une commission fédérale, à condition qu'il y ait un droit fédéral sur lequel s'appuyer. Mais les témoignages de M. Henderson m'ont laissé entendre qu'on va avoir tendance à prendre une décision qui ne sera pas celle que l'on prendra en Nouvelle-Écosse, au Québec ou en Ontario, selon les lois provinciales. A mon avis, une jurisprudence intégrée propre au système de tribunaux fédéraux est grandement souhaitable.

Le président: Messieurs, nous différons d'opinion. Je crois qu'il n'y a pas eu tellement d'interventions portant sur cet article, à moins qu'il n'y en ait d'autres, je demanderais au Comité si l'article 19 est adopté.

M. Hogarth: Je suis en faveur de l'article 19.

Article 19 adopté.

Une voix: Cet article a été adopté depuis longtemps.

Article 20—*Propriété industrielle*

Le président: Il y a un amendement à l'article 20.

Mr. Cantin: I move:

That Bill C-192 be amended by striking

[*Text*]

retranchement des lignes 18 et 19, à la page 12, et leur remplacement par ce qui suit:

«Loi du Parlement du Canada ou de toute autre règle de droit relativement à un»

The Chairman: It is moved by Mr. Cantin that Bill C-192 be amended by striking out line 17 on page 12 and substituting the following:

'of Canada or at law or in equity,'

Amendment agreed to.

Clause 20 as amended agreed to.

Clause 21—*Citizenship appeals*

Mr. Brewin: Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Brewin.

Mr. Brewin: It really is not relevant. I would be agreeable to Clause 21, but I would like to point out that it does not deal with the real problems under the Canadian Citizenship Act. The real operative decisions are made by the Minister under—I have forgotten the Clause; I have not got it here. He makes his decisions without hearings, without giving any information to the person whose citizenship is denied, or why it is denied, and while I am prepared to see Clause 21 pass, when we come to the clauses that review the activities of tribunals I want to deal explicitly with the right to some sort of review.

I know security matters are concerned and therefore the review perhaps cannot be a review by appeal in open court. But some sort of tribunal should be set up to dispose of these matters, of which there are far too many, where people are being denied citizenship in this country for reasons that are in no sense disclosed, not even in summary or outline, let alone in detail.

I think this is an injustice that should be remedied, and I merely give notice. It is not really relevant to Clause 21 except that we are dealing with citizenship appeal here, and I point out that Clause 21 does not get at the root of the problem under the Canadian Citizenship Act.

The Chairman: Thank you, Mr. Brewin. Mr. Deakon.

Mr. Deakon: I concur heartily in Mr. Brewin's submissions. How can one appeal unless he knows what he is appealing from? It is exactly as Mr. Brewin said. In many instances, the person refused citizenship may be living here 40 years or 50 years. His whole

[*Interpretation*]

out lines 18 and 19 on page 12 and substituting the following:

"Act of the Parliament of Canada or of any other statute in respect of one"

Le président: M. Cantin propose que le Bill C-192 soit modifié en supprimant les lignes 17 à la page 12 et en les remplaçant par ce qui suit:

«du Canada du droit ou de l'équité»

Amendement adopté.

L'article 20 modifié est adopté.

L'article 21—*Appels en matière de citoyenneté*

M. Brewin: Monsieur le président.

Le président: Monsieur Brewin.

M. Brewin: L'article n'est pas pertinent. Je serais d'accord pour qu'il demeure, mais je tiens à faire remarquer qu'il ne traite pas des problèmes réels qui découlent de la Loi sur la citoyenneté canadienne. Le ministre prend les vraies décisions aux termes de l'un des articles dont je ne me souviens pas. Il prend sa décision sans qu'il y ait eu audience, sans donner de renseignements à la personne à qui l'on refuse la citoyenneté et bien que je sois disposé à laisser passer l'article 21 lorsque nous arriverions aux articles qui revisent les activités des tribunaux, j'aimerais parler explicitement du droit à la revision.

Je sais que des questions de sécurité sont en cause et que l'on ne peut procéder à la revision au moyen d'un appel devant une Cour ouverte. Il faudrait toutefois établir un certain genre de tribunal qui traiterait de ces questions. Il arrive trop souvent que l'on refuse la citoyenneté à certaines personnes qui ne sont pas divulguées.

A mon avis, c'est une injustice à laquelle il faut remédier. Ce que je viens de dire n'a peut-être rien à voir avec l'article 21 sauf que nous traitons des appels en matière de citoyenneté. Je fais remarquer que l'article 21 ne touche pas au fond du problème aux termes de la Loi sur la citoyenneté canadienne.

Le président: Je vous remercie, monsieur Brewin. M. Deakon.

M. Deakon: Je suis d'accord avec M. Brewin. Il est impossible d'interjeter appel à moins de savoir pour quelle raison on le fait. M. Brewin a raison. Dans plusieurs cas, la personne à qui l'on refuse la citoyenneté vit au pays depuis 40 ou 50 ans. Il se peut même

[*Texte*]

family may have been born here, but he does not know why. The person does not know why he is refused citizenship and, therefore, I concur wholeheartedly with Mr. Brewin.

The Chairman: Thank you, Mr. Deakon. Shall Clause 21 carry? Mr. McCleave?

Mr. McCleave: I just want to say hallelujah. I have had citizenship appeals myself.

The Chairman: Thank you, Mr. McCleave.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I would just like to point out that the problems of citizenship are nothing compared to the problems that the Federal Court is going to have with appeals from the National Parole Board when a parole is declined, and secondly, appeals in our Act which we were so anxious to pass not two weeks ago with respect to pardons, in which we gave the applicant a right to appear before the National Parole Board as to why he should not have a pardon. When he is refused he is going to appeal, but I am concerned in this clause with the suggestion that the Trial Division has exclusive original jurisdiction to hear and determine all appeals that, under the Canadian Citizenship Act, may be taken to the Citizenship Appeal Court. Does that mean that he, first of all, has to go to the Citizenship Appeal Court? Or can he exercise his option and say, this appeal may be taken to the Citizenship Appeal Court, but I would much rather take it to the Federal Court?

I would draw to your attention a case I had not too long ago of a person who had the enquiry made in a mental institution...

Mr. McCleave: Excuse me, I think Mr. Hogarth's answer is on page 49, is it not?

The Chairman: Page 49, Mr. Hogarth.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Under that schedule, the Federal Court shall be the Citizenship Appeal Court.

Mr. Hogarth: Are we abolishing the Citizenship Appeal Court now? You cannot go...

Mr. Deakon: We are abolishing...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): The Citizenship Appeal Court shall now be the Federal Court.

[*Interprétation*]

que tous les membres de sa famille soient nés au Canada. La personne ne sait pas pourquoi on lui refuse la citoyenneté.

Le président: Merci, monsieur Deakon. L'article 21 est-il adopté? M. McCleave?

M. McCleave: Je dis bravo. J'ai moi-même interjeté appel en matière de citoyenneté.

Le président: Je vous remercie, monsieur McCleave.

M. Hogarth: Monsieur le président, je voudrais faire remarquer que les problèmes se rapportant à la citoyenneté ne sont rien auprès des problèmes que la Cour fédérale aura avec les appels de la Commission nationale de libération conditionnelle lorsque l'on recevra une libération et deuxièmement avec les appels dans notre loi que nous voulions adopter il n'y a pas deux semaines en ce qui a trait au pardon. Nous accordions au réquérant le droit de comparaître devant la Commission de libération conditionnelle afin de savoir pourquoi il ne pouvait pas obtenir le pardon. Lorsqu'on lui refusera le pardon, il interjetera appel, mais je me préoccupe de cet article parce que la Division de première instance détient la juridiction originale exclusive lorsqu'il s'agit d'entendre et de déterminer tous les appels qui, aux termes de la Loi sur la citoyenneté canadienne peuvent être portés devant la Cour d'appel de la citoyenneté. Cela signifie-t-il qu'il doit d'abord comparaître devant la Cour d'appel de citoyenneté? A-t-il encore le droit de faire un choix et de porter l'appel devant la Cour d'appel de citoyenneté même s'il préfère interjeter appel à la Cour fédérale?

J'attire votre attention sur le cas d'une personne qui a fait faire une enquête dans une institution pour aliénés mentaux...

M. McCleave: Excusez-moi, je crois que la réponse de M. Hogarth se trouve à la page 49, n'est-ce pas?

Le président: A la page 49, monsieur Hogarth.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Dans cette annexe, la Cour fédérale devient la Cour d'appel de la citoyenneté.

M. Hogarth: Abolissons-nous maintenant la Cour d'appel de la citoyenneté? Vous ne pouvez...

M. Deakon: Nous abolissons...

M. Turner (Ottawa-Carleton): La Cour d'appel de la citoyenneté devient maintenant la Cour fédérale.

[*Text*]

Mr. Hogarth: So we are abolishing the appeals to the Citizenship Appeal Court?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No, there will be appeals to the Citizenship Appeal Court, but the Citizenship Appeal Court shall be the Federal Court.

Mr. Hogarth: Yes, I appreciate that. But now there shall be no more Citizenship Appeal Court. You take your appeal to the Federal Court.

• 2055

The Chairman: Mr. Thorson.

Mr. Thorson: It is not that there is no more federal Citizenship Appeal Court. It is just that it no longer has a separate existence apart from the Federal Court.

Mr. Hogarth: That is fine. You go to the Federal Court now.

Clause 21 agreed to.

On Clause 22—*Navigation and shipping*

An hon. Member: There is an amendment here.

The Chairman: An amendment to Clause 22?

M. Cantin: Je propose:

que le bill C-192 soit modifié

a) par le retranchement de la ligne 20 de la page 13 et son remplacement par ce qui suit:

«*d*) toute demande pour avaries ou *pour perte de vie ou pour blessures corporelles* causées»

b) par le retranchement de la ligne 41 de la page 13 et son remplacement par ce qui suit:

«sures corporelles»

c) par le retranchement des lignes 11 et 12 de la page 14 et leur remplacement par ce qui suit:

«afférent soit à l'administration, soit au changement, au»

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): If the Committee would like an explanation, I think I should ask Mr. Mahoney to speak if the Committee wishes. I might say that the Maritime and Admiralty sections of this bill granting and widening admiralty jurisdiction were drafted with Mr. Mahoney's help after consultation with a committee of the Canadian Bar Association, the Maritime Law Section—one member was drawn from Vancouver, one was drawn from Montreal, and one was drawn

[*Interpretation*]

M. Hogarth: Nous abolissons donc les appels à la Cour d'appel de la citoyenneté?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non, on interjetera des appels à la Cour d'appel de la citoyenneté, mais celle-ci aura pour nom Cour fédérale.

M. Hogarth: Oui, je comprends, il n'existera plus de Cour d'appel de la citoyenneté. L'on interjette appel à la Cour fédérale.

Le président: Monsieur Thorson.

M. Thorson: Il existe toujours une Cour d'appel de la citoyenneté mais elle n'est plus distincte de la Cour fédérale.

M. Hogarth: Très bien, l'on se rend maintenant à la Cour fédérale.

L'article 21, adopté.

L'article 22—*Navigation et Marine marchande.*

Une voix: Il y a un amendement.

Le président: Un amendement à l'article 22?

Mr. Cantin: I proposed, that Bill C-192 be amended

a) by striking out line 16 on page 13 and substituting the following:

"d) any request for damage or for loss of life or personal injury caused"

b) by striking out line 32 on page 13 and substituting the following:

"personal injury"

c) by striking out line 2 on page 14 and substituting the following:

"fault in the management or loading, or"

M. Turner (Ottawa-Carleton): Si le Comité désire une explication, je demanderais à M. Mahoney de la donner. Je puis dire que les articles de ce bill touchant le droit maritime et l'amirauté qui élargissent la juridiction de l'amirauté ont été rédigés avec l'aide de M. Mahoney après consultation avec un Comité de l'Association du barreau canadien, la section du droit maritime—l'un des membres était de Vancouver, l'un de Montréal et l'autre de Toronto et avec le barreau de

[*Texte*]

from Toronto—and with the entire Admiralty Bar of Canada. It is a very specialized practice.

The Chairman: Gentlemen, do you wish to have the...

Mr. McCleave: Nobody is making any complaints. They all accept the language. Mr. Chairman, shipping was the last examine I ever wrote at Dalhousie Law School. I passed it by a fluke...

The Chairman: I cannot imagine that, Mr. McCleave. You passed it all right.

M. McCleave: I was lucky enough never to have to practice shipping law, and I am prepared to accept it on faith, hope and charity.

The Chairman: Thank you, Mr. McCleave. Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: Look at subclause (k). Is there anybody in this room who can tell me that he has ever entertained, as a solicitor or otherwise, any claim for pilotage in respect of an aircraft while such aircraft is waterborne?

An hon. Member: I had one two weeks ago.

Mr. Hogarth: Has anybody ever had a claim for pilotage with respect of the towage of an aircraft while it is waterborne?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Mahoney, would you speak to that?

Mr. Hogarth: I learned to fly on floats, and I used to paddle to shore...

An hon. Member: I can well believe that.

Mr. Hogarth: I am sure the Easterners would be money-makers on this deal, but...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think that any towage affecting you, Mr. Hogarth, would not necessarily be on water.

The Chairman: You would walk on it. Mr. Mahoney.

Mr. J. J. Mahoney (Department of Justice): Mr. Chairman, that is a rather difficult question that Mr. Hogarth asks. The addition of both towage and pilotage of an aircraft was only put in really to round out the fact that aircraft have now been brought within the

[*Interprétation*]

l'amirauté du Canada. Il s'agit d'un domaine très spécialisé.

Le président: Messieurs, voulez-vous...

M. McCleave: Personne ne se plaint. Tous acceptent la formule. Monsieur le président, l'examen sur la navigation est le dernier que j'aie subi à l'école de droit de l'Université Dalhousie. Je l'ai passé par hasard.

Le président: J'ai peine à vous croire, monsieur McCleave. Vous avez certainement réussi.

M. McCleave: J'ai eu la chance de n'avoir jamais à exercer le droit maritime et je suis disposé à l'accepter en posant simplement un acte de foi.

Le président: Je vous remercie, monsieur McCleave. M. Hogarth.

M. Hogarth: Veuillez lire le paragraphe (k). Y a-t-il quelqu'un dans cette pièce qui s'est déjà occupé, à titre d'avocat ou à un autre titre, d'une demande pour pilotage d'un aéronef pendant que cet aéronef est à flot?

Une voix: J'ai eu une demande de ce genre, il y a deux semaines.

M. Hogarth: Quelqu'un a-t-il déjà eu une demande pour pilotage concernant le touage d'un aéronef pendant que cet aéronef est à flot?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur Mahoney, auriez-vous l'obligeance de répondre?

M. Hogarth: J'ai appris à piloter dans un hydravion et je ramais jusqu'au rivage...

Une voix: Je n'ai pas de peine à vous croire.

M. Hogarth: Je suis certain que les gens de l'Est pourraient faire beaucoup d'argent ainsi, mais...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je pense que si vous alliez vous faire touer, monsieur Hogarth, ce ne serait pas nécessairement sur l'eau.

Le président: Vous pourriez marcher sur l'eau. M. Mahoney.

M. J. J. Mahoney (ministère de la Justice): Monsieur le président, il est plutôt difficile de répondre à la question de M. Hogarth. L'on a ajouté la question du touage et du pilotage d'un aéronef afin de faire ressortir le fait que l'aéronef tombe maintenant sous le coup de la

[*Text*]

jurisdiction for a number of other purposes. For example, with respect to salvage under the Admiralty Act, there was salvage of an aircraft. That has been extended now to include salvage of, by and from an aircraft. So these pilotage and towage sections were only expanded really to round that out so that aircraft would be covered in all respects.

It is quite rare, I would think. In fact, I will be quite honest with you. I have never heard of such a case.

Mr. Hogarth: This is my question. Has anybody ever heard of a claim for pilotage? We are not dealing with towage costs. We are dealing with pilotage, which means that somebody is hired to direct the aircraft ashore. Has anybody ever heard of a claim for pilotage in respect of an aircraft that is waterborne?

Mr. Mahoney: Mr. Chairman, if I might speak to that, I must say that I have not personally heard of such a claim, but it is quite conceivable that it could occur with waterborne aircraft, and that such an aircraft would land and would require a pilot.

Mr. Hogarth: Where would that occur?

Mr. Mahoney: It could occur at any port in any place where there is a pilot.

Mr. Hogarth: Do you mean if I landed in the Port of Vancouver, I might have to call a pilot to get me to shore?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): If the port regulations demanded that any waterborne craft in commercial use needed a pilot before landing, yes you would.

• 2100

Mr. Hogarth: You have got to be kidding.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No.

Mr. Hogarth: Secondly, in dealing with that, look at Clause 23 which is coming up, which says that we have concurrent jurisdiction with respect to aeronautics. Does this not come within aeronautics? Why is there duplication in the two clauses?

Mr. Mahoney: Mr. Chairman, if I might answer Mr. Hogarth, I think the answer is simply that Clause 22 is only dealing with aircraft when they are waterborne, just as it

[*Interpretation*]

loi pour un certain nombre d'autres fins. Par exemple, en ce qui concerne le sauvetage aux termes de la Loi sur l'amirauté, le sauvetage d'un aéronef était inclus. La loi a maintenant été élargie afin de comprendre le sauvetage d'un aéronef par un aéronef. Les articles sur le pilotage et le touage ont donc été élargis afin de s'assurer que les aéronefs seraient couverts dans tous les cas.

Les cas de ce genre sont assez rares. Je n'en ai jamais entendu parler.

M. Hogarth: Ma question est celle-ci: quelqu'un a-t-il déjà entendu parler d'une demande pour pilotage? Nous ne parlons pas des frais de touage. Nous parlons du pilotage, ce qui signifie que l'on engage quelqu'un afin de mener l'aéronef vers le rivage. Quelqu'un a-t-il déjà entendu parler d'une demande pour pilotage d'un aéronef pendant que cet aéronef est à flot?

M. Mahoney: Monsieur le président, je n'ai moi-même jamais entendu parler d'une demande de ce genre, mais il est concevable qu'une chose de ce genre se produise lorsqu'un aéronef est à flot. Lorsque l'aéronef amerrit, il se peut que l'on ait besoin d'un pilote.

M. Hogarth: Où cela se produirait-il?

M. Mahoney: Il pourrait se produire dans n'importe quel port, à n'importe quel endroit où il y a un pilote.

M. Hogarth: Donc, si j'amerrissais dans le port de Vancouver, il faudrait peut-être que je fasse venir un pilote pour qu'il m'amène au rivage?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Si les règlements du port stipulent que tout aéronef commercial à flot doit faire appel aux services d'un pilote avant l'amerrissage, il faudrait que vous en fassiez venir un.

M. Hogarth: Vous plaisantez certainement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non.

M. Hogarth: En deuxième lieu, veuillez voir l'article 23 qui dit que nous avons compétence concurrente en matière d'aéronautique. Cette question ne relève-t-elle pas de l'aéronautique? Pourquoi trouvons-nous double emploi dans les deux articles?

M. Mahoney: Monsieur le président, je me permets de répondre à M. Hogarth. L'article 22 ne concerne les aéronefs que lorsqu'ils sont à flots, tout comme il concerne le sauvetage

[*Texte*]

is dealing with salvage when the aircraft is wrecked on the sea or on water or where an aircraft performs a salvage act on water. Clause 22 is related only to waterborne subjects. Clause 23 deals with aeronautics generally, or more generally.

Mr. Hogarth: If this Bill is drafted on the premise that when I land on Vancouver harbour I am going to need a pilot to get to shore if I am in an aircraft, I think we are just way off base here and this thing should be brought into line.

The Chairman: Shall the amendment as proposed by Mr. Cantin, carry?

Amendment agreed to.

Clause 22, as amended, agreed to.

On Clause 23—*Bills of exchange and promissory notes, aeronautics and inter-provincial works and undertakings*

Mr. McCleave: Mr. Chairman, I would ask that this one be held out for the simple reason that I would like to review the evidence we have had dealing with bills of exchange and promissory notes and I imagine other people would, too.

Clause 23 allowed to stand.

Clauses 24, 25 and 26 agreed to.

On Clause 27—*Appeals from Trial Division*

Mr. McCleave: Could that be held out? I think Professor Watson had some comments on Clause 27(1)(c) regarding interlocutory judgment.

Clauses 27, 28 and 29 allowed to stand.

On Clause 30—*Appeals under other Acts*

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I do not see anything under subclause (1) that worries me but what is all this business about the rules transferring original jurisdiction. That is the question Mr. Henderson raised whether the provisions do not give this Bill too wide a ruling-making power. I do not undertand why the jurisdiction should not be spelled out by the Bill rather than give them by the Bill and then say the rules are going to change it.

Mr. Maxwell: Mr. Chairman, Mr. Brewin, it may appear at first blush to be somewhat peculiar and I agree with you that ideally it would be nice if we could spell out this matter in some detail but the reason for it is simply this. A great variety of curious appeals in the federal law are directed at the present time to the Exchequer Court. In some

[*Interprétation*]

lorsque l'aéronef a échoué en mer ou lorsqu'un aéronef effectue un sauvetage sur l'eau. L'article 22 ne se rapporte qu'aux aéronefs qui sont à flots. L'article 23 traite d'aéronautique en général.

M. Hogarth: Si ce Bill repose sur le principe que j'aurais besoin d'un pilote lorsque j'arrive dans le port de Vancouver pour me rendre au rivage, si je me trouve dans un aéronef, il y a erreur, à mon avis, et nous devrions la corriger.

Le président: L'amendement proposé par M. Cantin est-il adopté?

Amendement adopté.

L'article 22 tel que modifié est adopté.

L'article 23—*Lettres de change et billets à ordre, aéronautiques et entreprises et ouvrages interprovinciaux.*

M. McCleave: Monsieur le président, j'aimerais que nous réservions cet article parce que je voudrais revoir les témoignages que nous avons entendus au sujet des lettres de change et des billets à ordre. J'imagine que d'autres membres aimeraient les revoir aussi.

Article 23 réservé.

Article 24, 25 et 26 adoptés.

Article 27—*Appels des jugements de la Division de première instance.*

M. McCleave: Cet article pourrait-il être réservé? Je pense que M. Watson voulait faire certains commentaires sur l'article 27 (1) (c) en ce qui concerne le jugement interlocutoire.

Article 27, 28 et 29 réservés.

Article 30—*Appels en vertu d'autres lois.*

M. Brewin: Monsieur le président, je ne vois rien au paragraphe (1) qui m'inquiète, mais que signifient les règlements sur le transfert de la compétence originale. Il s'agit de la question que M. Henderson a soulevée à savoir si les dispositions n'accordent pas à ce Bill un pouvoir de légiférer qui soit trop étendu. Je ne comprends pas pourquoi la compétence ne serait pas exposée dans le Bill plutôt que de les donner dans le Bill et de dire ensuite que les règlements les changeront.

M. Maxwell: Monsieur le président, monsieur Brewin, cela peut sembler quelque peu singulier au premier abord et je suis d'accord avec vous. L'idéal serait d'expliquer cette question en détail, mais les raisons sont les suivantes. Un grand nombre d'appels étranges interjetés à la loi fédérale sont dirigés maintenant vers la Cour de l'Échiquier. Dans cer-

[*Text*]

of these rights of appeal it is rather hard to determine just the nature of the animal involved. As a matter of fact, I think in some areas the jurisdiction has never really been tested. The question, of course, is whether or not there should be an appeal on a record of some sort without additional evidence or whether there should be a kind of trial *de novo*. The only way you can ever really determine the nature of the right is to have an actual case or two and see the problems involved and then decide whether or not it had better be heard by a trial court or by a court of appeal. That is the reason for it and if we did not adopt a device of this kind we would probably write many, many pages and probably be all wrong. That is why it is this way.

Mr. Brewin: I am satisfied with the explanation.

The Chairman: Thank you, Mr. Brewin.

• 2105

Clauses 30, 31 and 32 agreed to.

On Clause 33—*Notice of appeal*

Mr. Cantin: I have an amendment, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Cantin with an amendment.

M. Cantin: Je propose

Que le bill C-192 soit modifié par le retranchement du paragraphe (1) de l'article 33 de la page 21 et son remplacement par ce qui suit:

Avis d'appel «33. (1) Un appel interjeté devant la Cour suprême en vertu de la présente loi est formé par le dépôt d'un avis d'appel au bureau du registraire de la Cour suprême, dans un délai de soixante jours à dater du prononcé du jugement dont il est fait appel (dans le décompte duquel juillet et août doivent être exclus) ou dans telle autre période que le juge de la Cour d'appel peut indiquer ou accorder soit avant soit après l'expiration de ces soixante jours.»

Mr. Maxwell: Yes, Mr. Chairman, the reason for this amendment is, of course, that we neglected to put in a proper time during which the appeal to the Supreme Court could be brought. This was brought to our attention and we have rewritten the clause to take care of the case we overlooked in the original time round.

[*Interpretation*]

tains de ces droits d'appels, il est assez difficile de déterminer la nature de ce qui est en cause. De fait, je crois que dans certains domaines la compétence n'a jamais vraiment été vérifiée. Il s'agit évidemment de savoir si un appel devrait être versé au dossier sans qu'il y ait de preuves supplémentaires ou si l'on devrait tenir un nouveau procès. Ce n'est que lors d'un procès actuel que l'on pourrait vraiment déterminer de la nature du droit et des problèmes en cause et décider ensuite s'il vaudrait mieux que la cause soit entendue par une Division de première instance ou par une Cour d'appel. La raison est celle que je viens de donner et si nous n'adoptons pas une mesure de ce genre nous écrirons probablement un grand nombre de pages et nous aurions tort dans tous les cas.

M. Brewin: Je suis satisfait de l'explication.

Le président: Merci, monsieur Brewin.

Les articles 30, 31 et 32 sont adoptés.

L'article 33—*Avis d'appel*

M. Cantin: J'ai un amendement, Monsieur le président.

Le président: M. Cantin a un amendement.

Mr. Cantin: I move:

That bill C-192 be amended by striking out subclause (1) of Clause 33 on page 21 and substituting the following:

Notice of appeal 33. (1) An appeal to the Supreme Court under this Act shall be brought by depositing a notice of appeal with the Registrar of the Supreme Court within sixty days starting from the date of the verdict over which an appeal is filed (in the calculation thereof the months of July and August are excluded) or within any such period as the judge of the Court of Appeal may suggest or grant before or after the expiring of those sixty days.

M. Maxwell: Oui, Monsieur le président, nous avons proposé cet amendement parce que nous avons négligé de mentionner la période de temps durant laquelle l'appel pourrait être interjeté à la Cour suprême. Nous avons réécrit l'article parce que nous avons négligé de mentionner la période de temps la première fois.

[*Texte*]

The Chairman: Any comments? Mr. Hogarth?

Mr. Hogarth: There is no length of time for the service of notice. In our court of appeal rules the appeal is brought after the notice is served on the other party and it appears to me that you can bring an appeal by merely filing a notice of appeal.

Mr. Maxwell: Mr. Hogarth, in that regard I think it is better to have a very definitive act as being the act that constitutes the bringing of the appeal because, as you know, sometimes it is not always easy to serve a document; sometimes you can fail to do it although you mean to serve it. It is much better to have the law triggered by something that you very definitely can do in a very precise way and then have service of the document later. At least that is one point of view anyway.

Mr. Hogarth: The difficulty is that the party who has won the action does not know that the appeal has been taken in the sense that you can hold the notice of appeal for any length of time and under our Court of Appeal rules in British Columbia you do not bring your appeal until you have served the other party, and this is extremely effective because within a given time you have to notify the other party that you have appealed. It is not something that is critical.

Mr. Maxwell: I would have thought if there were any question of appeal, if there were any doubt about the matter, you would simply check the Registry Office and find out whether or not a notice of appeal had been filed.

Mr. Hogarth: That is a fine thing to have to do but why not just provide that within 60 days they shall file and serve a notice of appeal? It is so simple; it is along the line of pilotage of airplanes and things like that. The other fellow knows that you have appealed within time and so on.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Well, could we leave the service properly for the rules?

Mr. Hogarth: Except that we have not done that because we have provided under subclause (2) that they shall be served forthwith with a copy, etc., so why not include it all within a given time? What is the Ontario rule? You have to serve and file—file and serve? I think every province is file and serve

[*Interprétation*]

Le président: Y a-t-il des commentaires? Monsieur Hogarth?

M. Hogarth: Il n'y a pas de périodes de temps pour la signification de l'avis. Notre Cour d'appel décide que l'appel soit interjeté après la signification de l'avis à l'autre partie et il me semble que l'on peut interjeter l'appel simplement en faisant dépôt de l'avis d'appel.

M. Maxwell: Monsieur Hogarth, à cet égard, je crois qu'il vaut mieux adopter une loi bien définitive constituant l'interjection de l'appel parce que, comme vous le savez, il n'est pas toujours facile de signifier un document; il se peut parfois qu'on ne signifie pas le document bien qu'on ait eu l'intention de le faire. Il vaut mieux que la loi expose d'abord ce que l'on peut faire de façon précise et que l'on procède à la signification du document plus tard. Du moins, c'est mon opinion.

M. Hogarth: Le problème, c'est que celui qui a gagné la poursuite ne sait pas que l'appel a été interjeté puisque l'avis d'appel peut être retenu pendant une période de temps indéterminée et qu'aux termes des règlements de notre Cours d'appel en Colombie-Britannique, vous n'interjetiez pas d'appel avant d'avoir signifié à l'autre partie. Cette mesure est très efficace parce que dans une période de temps donné, il faut signifier à l'autre partie que vous avez interjeté l'appel. La question n'est pas aussi critique qu'elle n'en a l'air.

M. Maxwell: J'aurais pensé que s'il était question d'appel, s'il y avait des doutes à ce sujet, il suffisait de vérifier avec le bureau d'inscription et de découvrir si oui ou non l'avis d'appel a été déposé.

M. Hogarth: C'est très bien, mais pourquoi ne pas assurer simplement que dans les 60 jours, ils déposeront et signifieront un avis d'appel? C'est très simple; c'est la même façon de procéder que dans le cas du pilotage des aéronefs etc...L'autre partie sait que vous avez interjeté l'appel dans la période donnée etc...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Pourrions-nous laisser la signification dans les règlements?

M. Hogarth: Nous n'avons pas procédé ainsi parce que nous prévoyons au paragraphe (2) qu'ils seront immédiatement signifiés avec une copie de l'avis etc., donc, pourquoi ne pas l'inclure dans une période de temps donnée? Quelle est la loi en Ontario? Il vous faut signifier et déposer—déposer et signifier? Je

[*Text*]

within so many days. You talk uniformity of law and pilotage of aircraft...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I do not think there is uniformity on that, Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: What province is different? What province in their court of appeal rules is different, that you do not file and serve within a given time? There might be one or two, yes, but Ontario is file and serve. What is Quebec? I do not know the law there. Is it file and serve?

Mr. Maxwell: There are a great many difficulties inherent in having to file and serve. One of my friends brings it to my attention that in some cases you will have people outside the jurisdiction that you cannot always effect service.

Mr. Hogarth: We have dealt with that by serving solicitors.

Mr. Maxwell: That may or may not be valid, Mr. Hogarth. It is a very doubtful practice.

The Chairman: Shall the amendment as proposed by Mr. Cantin carry?

Amendment agreed to.

Clause 33, as amended, agreed to.

Clause 34 agreed to.

On Clause 35—*Interest*

• 2110

Mr. Brewin: I object to this in principle. This is typical of these Crown-oriented acts that are thrown at us. Why should the Crown be given some special protection against paying interest in a case in which perhaps the court, under the law, rightly thinks that interest should be paid? This is just to protect the Crown, and I thought the days when we had all sorts of special rules protecting the Crown had gone by and if they have not they should. I personally am opposed to this clause altogether.

If it is not in and the courts will have to determine whether interest is payable under contract in writing, or whether it is payable by reason of some other debt long overdue that ought to have been paid and has not been paid by the Crown, the courts should be given the jurisdiction to determine what interest is payable. The rules applicable to the citizen should be applicable to the Crown.

[*Interpretation*]

pense que dans chacune des provinces il faut déposer et signifier dans un certain nombre de jours. Vous parlez d'uniformité de la loi et du pilotage d'aéronef...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je ne crois pas qu'il y ait uniformité à ce sujet, monsieur Hogarth.

M. Hogarth: Dans quelle province la loi est-elle différente? Dans quelle province n'est-il pas nécessaire de déposer et de signifier dans une période de temps donnée? Il y en a peut-être une ou deux mais en Ontario on dépose et on signifie. Quelle est la loi au Québec? Je ne la connais pas. Est-ce qu'on dépose et signifie?

M. Maxwell: Le fait de déposer et de signifier présente un grand nombre de difficultés. Un de mes amis m'a attiré l'attention sur le fait que dans certains cas il n'est pas possible de signifier lorsque les gens se trouvent à l'extérieur de la juridiction.

M. Hogarth: Nous avons traité de cette question en signifiant aux avocats.

M. Maxwell: Monsieur Hogarth, cette pratique peut être valide comme elle peut ne pas l'être.

Le président: L'amendement proposé par M. Cantin est-il adopté?

L'amendement est adopté.

L'article 33 modifié est adopté.

L'article 34 est adopté.

L'article 35—*Intérêt.*

M. Brewin: Je m'oppose à cet article en principe. Il est typique de ces lois qui favorisent la Couronne. Pourquoi la Couronne devrait-elle faire l'objet d'une protection spéciale lorsqu'il s'agit de payer les intérêts, lorsque la Cour juge aux termes de la loi que l'intérêt devrait être payé? Cet article ne vise qu'à protéger la Couronne. L'époque où l'on adoptait toutes sortes de règlements spéciaux pour protéger la Couronne est révolue. Je m'oppose entièrement à cet article.

Si cet article ne s'y trouve pas, le tribunal aura à déterminer si l'intérêt est payable en vertu d'un contrat écrit ou s'il est payable en raison d'une dette longtemps due qui aurait dû être payée et n'a pas été payée par la Couronne. Le tribunal devrait pouvoir déterminer quel intérêt est payable. Les lois qui s'appliquent au justiciable, devraient s'appliquer aussi à la Couronne. Je m'oppose ferme-

[*Texte*]

I strongly object to this section and I want to take it out altogether. I move that it be taken out.

Mr. Deakon: What has the Minister got to say about that?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Do you want to stand the controversial clause?

Mr. Deakon: Let it stand, let it stand.

Clause 35 allowed to stand.

Clause 36 agreed to.

On Clause 37—*Status of Canadian Forces and RCMP*

Mr. Hogarth: Why should a mounted policeman who is not on duty be considered a servant of the Crown?

The Chairman: You are not asking me?

Mr. Hogarth: I am just asking. I am not getting any answers from anywhere else.

The Chairman: So you are going to try me.

Mr. Hogarth: Why a mounted policeman who is on leave driving with his wife on a frolic of his own, as they might say, why the Crown should be liable for the accident he gets in is beyond me. Surely it should be as in the scope of his employment. That is the way I read Clause 37, but I am sure that there is an adequate explanation for it.

The Chairman: Mr. Maxwell.

Mr. Maxwell: This provision, Mr. Chairman, is a requirement of the law in order to make the Crown liable for the actions of the policeman concerned.

Mr. Hogarth: Yes, but why should I as a taxpayer be liable for the actions of a mounted policeman who is driving home from a party at three o'clock in the morning with his wife and gets in a car accident?

Mr. Maxwell: Well I am not saying that you would be.

You would not say so in this context, Mr. Hogarth. You would rely on the general law to get that principle of liability. But if you do not have a provision like Clause 37 then I think under the common law, even if he were in the course of his employment you would not have action as a citizen.

Mr. Hogarth: I would be inclined to think that Clause 37 should provide that a mounted policeman acting within the scope of his

[*Interprétation*]

ment à cet article et en propose la radiation.

M. Deakon: Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Voulez-vous réserver cet article?

M. Deakon: Entendu.

L'article 35 est réservé.

L'article 36 est adopté.

Article 37: *Statut de la G.R.C. et les Forces canadiennes*

M. Hogarth: Pourquoi un membre de la Gendarmerie royale qui n'est pas en fonction devrait-il être considéré comme préposé de la Couronne?

Le président: Est-ce à moi que vous vous adressez?

M. Hogarth: Je le demande tout simplement. Personne d'autre ne me répond.

Le président: Vous allez donc tenter votre chance auprès de moi.

M. Hogarth: Un membre de la Gendarmerie royale en congé se promène avec sa femme. Pourquoi la Couronne devrait-elle être responsable d'un accident qui lui arrive? Cela me dépasse. On le considère sûrement comme étant en service. C'est la façon dont je comprends l'article 37, mais il doit sûrement y avoir une explication juste.

Le président: M. Maxwell.

M. Maxwell: Cette disposition est une exigence de la loi pour que la Couronne soit tenue responsable des actions de ces policiers.

M. Hogarth: Mais pourquoi le contribuable serait-il responsable des actions d'un agent qui rentre d'une partie, à 3 heures du matin, avec sa femme, et qui a un accident?

M. Maxwell: Ce n'est pas ce que je dis. Non, on ne le dirait pas dans ce contexte, monsieur Hogarth. On se reporterait à la loi, en général, pour établir cette responsabilité. Mais, s'il n'y a pas de disposition comme l'article 37, dans la *Common Law*, même au cours de son emploi, il n'aurait aucun recours.

M. Hogarth: Je pense que l'article 37 devrait stipuler qu'un agent de la Gendarmerie royale, dans l'exercice de ses fonctions, est

[*Text*]

authority is liable as a servant or agent of the crown. But you have gone further. You have said that:

> 37. For the purpose of determining liability in any action or other proceeding by or against the Crown, a person who was at any time...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): This is for jurisdiction. Without this section you do not have jurisdiction.

Mr. Hogarth: Right, but put him as acting within the scope of his authority.

Mr. Maxwell: You would not do that because that depends on the facts of a case. You cannot declare a man to be in the course of his employment. That is a factual issue.

Mr. Hogarth: Under this clause I do not think you have to.

Mr. Maxwell: It just says he is a servant of the Crown. That is all.

Mr. Hogarth: That means I can sue the Crown.

Mr. Maxwell: But the other hook of the action, namely, whether he was in the course of his employment, is a factual matter that you have to determine on facts. You cannot put it in the law.

Mr. Hogarth: My recollection of the law is that if he is a servant it does not matter.

Mr. Maxwell: No, my friend. That is quite wrong.

Mr. Hogarth: Mr. Brewin is agreeing with me, incidentally.

We had better stand Clause 37 because I would appreciate some observation as between the liability of an agent and the liability of a servant. And my concept is that an agent acting within the scope of his employment is liable, as servant you are liable.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I might just say that Clause 37 does not go to liability at all. It just goes to founding jurisdiction, and if you do not have it you cannot even determine the liability.

The Chairman: Shall Clause 37 carry?

Clause 37 agreed to.

On Clause 38—*Prescription on proceedings by or against the Crown*

[*Interpretation*]

responsable de ses actes en tant que préposé ou agent de la Couronne. Vous êtes allé plus loin. Vous avez dit que:

> 37. Aux fins de déterminer la responsabilité dans toute action ou autre procédure engagée par ou contre la Couronne, une personne qui, à un moment quelconque...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il est question de compétence. Sans cet article, vous n'avez pas de compétence.

M. Hogarth: Entendu, mais mettons qu'il soit responsable de ses actes.

M. Maxwell: Vous ne le pouvez pas parce que tout dépend des faits. Vous ne pouvez dire de quelqu'un qu'il était au service. C'est un fait.

M. Hogarth: En vertu de cet article, je ne crois pas que vous le deviez.

M. Maxwell: On dit simplement qu'il est préposé de la Couronne.

M. Hogarth: Cela veut dire qu'on peut poursuivre la Couronne.

M. Maxwell: D'un autre côté qu'il ait été ou non en fonction, il s'agit d'une question de fait qu'il faut déterminer par les faits. On ne peut l'inclure dans la loi.

M. Hogarth: Autant que je puis me souvenir de la loi, s'il n'est pas préposé de la Couronne, cela n'a aucune importance.

M. Maxwell: Non, mon ami. Vous avez tort.

M. Hogarth: En passant, M. Brewin est d'accord avec moi.

Il vaudrait mieux remettre l'adoption de l'article 37. J'aimerais qu'on fasse une distinction entre la responsabilité de l'agent et la responsabilité d'un préposé de la Couronne. Pour moi, un agent en fonction est responsable, un préposé de la Couronne est aussi responsable.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je pourrais dire simplement que l'article 37 ne se rapporte pas du tout à la question de responsabilité.

Le président: L'article 37 est-il adopté?

L'article 37 est adopté.

Article 38: *Prescription des procédures engagées par ou contre la Couronne.*

[*Texte*]

• 2115

M. Cantin: Je propose:

que le bill C-192 soit modifié:

a) par le retranchement des lignes 20 à 28 inclusivement de la page 22 et leur remplacement par ce qui suit:

«38. (1) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions en vigueur entre sujets dans une province s'appliquent à toute procédure devant la Cour relativement à une cause d'action qui prend naissance dans cette province et une procédure devant la Cour relativement à»

b) par l'adjonction, immédiatement après la ligne 32 de la page 22, du paragraphe suivant:

«(2) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions désignées au paragraphe (1) s'appliquent à toutes procédures engagées par ou contre la Couronne.»

The Chairman: Mr. Gervais.

Mr. Gervais: I have said what I have to say, Mr. Chairman. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Gervais. All in favour of the amendment as proposed by Mr. Cantin?

Clause 38 as amended agreed to.

Clauses 39 and 40 agreed to.

Clause 41 allowed to stand.

Clause 42 agreed to.

On Clause 43—*Jurisdiction in personam*

The Chairman: There is an amendment to Clause 43.

M. Cantin: Je propose:

que le Bill C-192 soit modifié par le retranchement des lignes 22, 23 et 24 de la page 25 et leur remplacement par ce qui suit:

«action pour dommages causés par un ou plusieurs navires à un ou plusieurs autres navires ou à des biens ou personnes à bord d'un ou plusieurs autres navires par suite de l'exécution»

The Chairman: Is there any explanation required for this amendment to Clause 43?

Mr. Hogarth: I have never heard of an *in rem* action against an aircraft. Has anybody

[*Interprétation*]

Mr. Cantin: I move that Bill C-192 be amended:

(a) by striking out lines 19 to 26 on page 22 and substituting the following:

'38. (1) Except as expressly provided by any other Act, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in any province between subject and subject apply to any proceedings *in the Court* in respect of any cause of action arising in such province, and a proceeding *in the Court* in respect of a'

(b) by adding thereto, immediately after line 32 on page 22, the following subclause:

'(2) Except as expressly provided by any other Act, the laws relating to prescription and the limitation of actions referred to in subsection (1) apply to any proceedings brought by or against the Crown.

Le président: Monsieur Gervais.

M. Gervais: J'ai dit ce que j'avais à dire, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Gervais.

Tous sont en faveur de l'amendement proposé par M. Cantin?

L'article 38, tel que modifié est adopté.

Les articles 39 et 40 sont adoptés.

L'article 41 est réservé.

L'article 42 est adopté.

Article 43: *Compétence en matière personnelle.*

Le président: Un amendment à l'article 43 est proposé.

Mr. Cantin: I move that Bill C-192 be amended by striking out lines 18, 19 and 20 on page 25 and substituting the following action for dammages caused by?

'one *or more ships* to another ship *or ships* or to property or persons on board *another* ship *or ships* as a result of carrying out'

Le président: Quelqu'un a-t-il besoin d'explications concernant l'amendement de l'article 43?

M. Hogarth: Je n'ai jamais entendu parler d'action exercée en matière réelle pour toute

[*Text*]

ever heard of an *in rem* action against an aircraft?

The Chairman: I have not heard either, but I am willing to pass it. Mr. Mahoney.

Mr. Mahoney: You could have that sort of action in a salvage matter, but now we have extended the law or are extending it in so far as aircraft are concerned and so it would cover any valid *in rem* action under the bill. Basically it would be in salvage; it is the only one I can think of.

The Chairman: Shall the amendment pass? Shall Clause 43 carry as amended?

Clause 43 as amended agreed to.

On Clause 44—*Mandamus, injunction, specific performance or appointment of receiver*

Mr. McCleave: Mr. Chairman, I would ask that this be stood because Professor George V. Nicholls on page 9 of the evidence that he gave us had some comment on it.

Clause 44 allowed to stand.

On Clause 45—*Giving of judgment after judge ceases to hold office*

The Chairman: Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Just a moment. I am all right on (1), but I have not read (2) and (3). It is all right.

Clause 45 agreed to.

The Chairman: On Clause 46 there is an amendment.

On Clause 46—*Rules*

The Chairman: Mr. McCleave.

Mr. McCleave: Professor G. D. Watson and Professor Nicholls both had points about this and I therefore ask that it be stood.

The Chairman: We will stand this and then we can bring the amendment at that time.

Clause 46 allowed to stand.

The Chairman: On Clause 47—Costs adjudged to Crown. Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I have had occasion to consider this sort of matter in the past, but I am a little rusty about it and I would like an explanation.

[*Interpretation*]

demande relative à un aéronef. Quelqu'un en a-t-il déjà entendu parler?

Le président: Je n'en ai pas entendu parler non plus, mais je suis prêt à l'adopter. M. Mahoney.

M. Mahoney: Ce genre d'action pouvait s'exercer dans des cas de sauvetage, mais nous avons élargi ou nous élargissons les dispositions de la Loi en ce qui regarde les aéronefs. Ainsi, toute action exercée en matière réelle sera prévue par le Bill, mais uniquement dans le cas de mesures de sauvetage. C'est le seul cas auquel je peux penser.

Le président: La modification est-elle adoptée? L'article 43, tel que modifié, est-il adopté?

L'article 43, tel que modifié, est adopté.

L'article 44—*Mandamus, injonction, exécution, intégrale ou nomination d'un séquestre...*

M. McCleave: Monsieur le président, je demanderais que cet article soit réservé car M. George V. Nicholls, à la page 9 de son témoignage, avait des observations à faire à ce sujet.

L'article 44 est réservé.

Article 45—*Jugement rendu après que le juge a cessé d'occuper son poste*

Le président: Monsieur Brewin. Un moment, je vous prie.

M. Brewin: Je suis d'accord avec (1), mais je n'ai pas le (2) et (3). C'est d'accord.

L'article 45 est adopté.

Le président: Un amendement à l'article 46 est proposé.

Article 46—*Règles*

Le président: Monsieur McCleave.

M. McCleave: Le professeur Watson et le professeur Nicholls avaient des observations à faire à ce sujet. Je demande donc qu'il soit réservé.

Le président: Nous allons le réserver et nous pourrons alors présenter l'amendement que nous avons ici.

L'article 46 est réservé.

Le président: L'article 47—*Les dépens sont adjugés à la Couronne.* Monsieur Brewin.

M. Brewin: J'ai déjà eu l'occasion de m'occuper de ce genre de questions dans le passé, mais je suis un peu rouillé. J'aimerais donc avoir des explications.

[*Texte*]

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Well, this is similar to the present Section 42 of the Exchequer Court Act. Without this provision the Crown would not receive its costs when it was represented by a lawyer on salary with the Department of Justice.

Mr. Brewin: Should it be? If the Crown employs people who are on full-time staff and they represent the Crown, who are they paid to? Are they paid to the counsel or solicitor—are they paid to reduce the costs of the administration of justice or what?

• 2120

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Traditionally, under the British parliamentary system the Attorney General used to receive and keep all his fees, but because of some very retrograde amendments proposed in recent years that practice has been discontinued. If it were still in practice I would be in the Supreme Court and not before this Committee.

Mr. Maxwell: Mr. Brewin, you asked should this law be made. I point out to you of course that it is the present rule, it is in the act at the present time. That is perhaps no good reason for our continuing it, but I think, in fairness, the fact of the matter is that it does cost the Crown money to run its law firm, the fact that we are on salary should not prejudice the issue, and it should not give the litigant necessarily a free ride just because the Crown is being represented by full-time employees rather than by counsel in private practice.

Mr. Brewin: However much cost is collected it does not make any difference to the actual salaries and allowances paid to the officers of the Crown.

Mr. Maxwell: I am afraid it does not, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: You do not get a bonus for winning, in other words.

Mr. Maxwell: I am sorry to say that we do not get any bonus for winning.

Mr. Brewin: I just wanted that understood.

Clause 47 carried.

On Clause 48—*How proceeding against Crown instituted*

Mr. Hogarth: On clause 48, what do we use for interparty actions?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): A Statement of Claim.

[*Interprétation*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il s'agit de quelque chose d'analogue à l'article 42, de la Loi sur la Cour de l'Échiquier. Sans cette disposition, la Couronne ne pouvait recouvrer des dépens lorsqu'elle était représentée par un avocat qui reçoit un traitement du ministère de la Justice.

M. Brewin: Est-ce juste? Si la Couronne retient les services de fonctionnaires qui travaillent à plein temps et qui la représentent, qui reçoit les dépens et pourquoi? Sont-ils versés au conseiller ou au solliciteur? Sont-ils versés pour réduire les frais d'administration de la justice ou quoi?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Depuis toujours, le procureur général dans le système parlementaire britannique recevait et gardait tous les honoraires. Mais à cause de certains amendements très rétrogrades proposés ces dernières années, on a renoncé à cette pratique. Si elle existait toujours, je serais à la Cour Suprême et non pas ici au Comité.

M. Maxwell: Vous avez posé la question: devrait-on faire cette loi? Je vous signale que cette pratique figure dans la Loi à l'heure actuelle. Ce n'est peut-être pas une bonne raison pour la conserver mais, en toute justice, il en coûte cher à la Couronne pour maintenir la Loi. Le fait que nous ayons un traitement ne devrait rien avoir à faire avec la question et la partie en litige ne devrait pas tout se permettre simplement parce que la Couronne s'est fait représenter par un avocat, un fonctionnaire qui travaille à plein temps plutôt que par un conseiller du secteur privé.

M. Brewin: Cela ne fait aucune différence. Mais une grande partie des frais va aux officiers de la Couronne en traitements ou redevances.

M. Maxwell: Je regrette, mais ce n'est pas juste.

M. Brewin: En d'autres mots, vous ne recevez pas de prime lorsque vous gagnez.

M. Maxwell: Je regrette de dire que nous n'en recevons aucunement.

M. Brewin: Je voulais simplement que la chose soit bien comprise.

L'article 47 est adopté.

Article 48—*Façon d'engager une procédure contre la Couronne.*

M. Hogarth: Que faut-il pour les actions entre parties?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Une déclaration.

[*Text*]

Mr. Hogarth: It says "A proceeding against the Crown..."

The Chairman: Are you on Clause 48?

Mr. Hogarth: Yes. It says:

(1) A proceeding against the Crown may be instituted by filing in the Registry of the Court a document...

and so forth. I am sure there is an explanation for it that I have overlooked. What do we use when I am suing for pilotage on my aircraft, or a maker of a promissory note? Do I commence by writ?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No. As I said earlier, a statement of claim. This means that now you do not have to proceed by way of petition of right against the Crown. An ordinary statement of claim will apply against the Crown as it will in an interparty action.

Mr. Hogarth: Mr. Minister, I think you missed my point. That is in proceedings against the Crown, but what do we use when we have interparty proceedings? Let us say you are suing me as the maker of a promissory note.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Statement of claim.

Mr. Hogarth: But that statement of claim is in schedule A, and that is John Turner, plaintiff, and Her Majesty the Queen, defendant.

Mr. Maxwell: Mr. Hogarth, the question of the document that will issue between ordinary persons will be dealt with in the rules, as is normally the case. The reason we have this provision in is that historically people always proceeded against the Crown by means of a petition of right.

Mr. Hogarth: Yes.

Mr. Maxwell: This we are abolishing, and we do so expressly in this bill. We indeed give a form that can be followed, in case anybody is in doubt as to the form to be used, with regard to the special proceeding against the Crown. With regard to ordinary actions I am reasonably certain it will be a statement of claim. That is what is in the rules of the Exchequer Court now for ordinary interparty proceedings. And that will be, I am quite certain, the document that will be used in the new courts.

[*Interpretation*]

M. Hogarth: Il est dit: «Une procédure contre la Couronne...»

Le président: Parlez-vous toujours de l'article 48?

M. Hogarth: Oui. Il est dit:

(1) Une procédure contre la Couronne peut être engagée par le dépôt au greffe de la Cour d'une requête...

Je suis sûr qu'il y a une explication à cela, et qui a dû m'échapper. De quoi nous servons-nous si j'intente une action en justice en ce qui concerne le pilotage de mon avion ou un billet à ordre? Est-ce que je commence par une assignation?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non, comme je le disais plus tôt, une simple déclaration suffit. Autrement dit, vous n'avez pas à procéder par voie de pétition en droit contre la Couronne. Une simple déclaration conviendra contre la Ccuronne comme elle conviendrait dans une action entre parties.

M. Hogarth: Vous ne m'avez pas compris, monsieur le ministre. Il s'agit d'engager une procédure contre la Couronne mais de quoi nous servons-nous dans le cas de procédures qui engagent plusieurs parties? Mettons que vous me poursuivez comme signataire d'un billet à ordre.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Une déclaration.

M. Hogarth: Mais cette déclaration se trouve à l'annexe A. On voit: John Turner demandeur, sa Majesté la Reine, défenderesse.

M. Maxwell: Monsieur Hogarth, la question de document intéressant les personnes ordinaires est visée par les règles du tribunal comme c'est le cas normalement. La disposition qui est ici s'explique parce que, historiquement, on a toujours poursuivi la Couronne au moyen de ce qu'on appelle «la pétition en droit».

M. Hogarth: Oui.

M. Maxwell: Nous l'abolissons expressément dans ce bill et nous indiquons une formule à laquelle on peut se conformer si des doutes surviennent, en ce qui concerne les poursuites engagées contre la Couronne. En ce qui regarde les actions ordinaires, on procède par une déclaration je crois. C'est la règle à la Cour de l'Échiquier en ce moment lorsqu'il s'agit de procédures entre parties. Ce document servira, j'en suis sûr, dans les nouvelles cours.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: The problem I see is this: you want to commence your claim, you are not too sure of the facts you are going to plead, you have to plead those facts against the Crown and subject yourself to the problem of further amendment at a later date. Why not have all litigants before this court on the same status so far as procedure is concerned?

Mr. Maxwell: They will be.

Mr. Hogarth: Except that 48 deals with procedure against the Crown only.

Mr. Maxwell: Yes, but the rules will provide for a similar provision with regard to other actions.

Mr. Hogarth: Why have the Crown proceedings in Clause 48 and leave the interparty proceedings to the rules? Why not have it all on the same basis?

• 2125

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I venture to say that this statement of claim form is exactly the same as the statement of claim form in the rules of the Exchequer Court. But it is to make it perfectly clear that a person now can proceed against the Crown by way of statement of claim, and for convenience it is in Form A, because there will be some confusion on the part of practitioners who are accustomed to taking a petition of right.

Mr. Hogarth: I should not think so.

The Chairman: Mr. Cantin, you have an amendment.

Mr. Cantin: The amendment I will propose applies only to the French version.

Je propose:

> Que la version française de l'article 48 du bill C-192 soit modifiée par le remplacement des mots «La requête» par l'expression «l'acte de procédure» à la ligne 18 à la page 29, par le remplacement de l'expression «la requête introductive» par l'expression «l'acte introductif» aux lignes 20 et 21, 27, 34 et 38 à la page 29 et aux lignes 10 et 15 et 16 à la page 30 et par le remplacement des mots «la requête» par l'expression «l'acte introductif d'instance» à la ligne 39 à la page 29.

The Chairman: Do you guarantee that this is noncontroversial?

Mr. Cantin: I do.

The Chairman: Mr. Hogarth, this is in French.

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Le problème que je vois est que vous voulez intenter une action, mais vous n'êtes pas très sûrs des faits que vous invoquerez. Il faut invoquer ces faits contre la Couronne et vous soumettre au problème des amendements possibles. Pourquoi les plaignants ne sont-ils pas tous sur le même pied en ce qui concerne la procédure?

M. Maxwell: Ils le seront.

M. Hogarth: Sauf que l'article 48 ne traite que de procédure contre la Couronne.

M. Maxwell: Oui, mais les règles assureront une disposition semblable en ce qui concerne les autres actions.

M. Hogarth: Pourquoi l'article 48 ne traite-t-il que de procédures contre la Couronne sans mentionner celles des autres parties? Pourquoi ne pas les mettre sur une même base?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je me risque à dire que cette formule de déclaration est exactement la même que celle qui sert actuellement à la Cour de l'Échiquier, mais c'est pour bien préciser que l'on peut maintenant poursuivre la Couronne au moyen d'une déclaration. Pour des raisons d'ordre pratique, elle se trouve dans l'annexe A, autrement il y aurait de la confusion de la part des praticiens qui ont l'habitude d'employer la pétition en droit.

M. Hogarth: Je ne le penserais pas.

Le président: Monsieur Cantin. Vous avez un amendement à proposer.

M. Cantin: L'amendement proposé s'applique seulement à la version française.

I move:

> that the French version of clause 48 of Bill C-192 be amended by replacing the words "une requête" by the words "l'acte de procédure" on line 18 on page 29, by replacing the words "la requête introductive" by the words "l'acte introductif" on lines 20 and 21, 27, 34 and 38 on page 29 and on lines 10 and 15 and 16 on page 30 and by replacing the words "la requête" by the words "l'acte introductif d'instance" on line 39 on page 29.

Le président: Êtes-vous sûr que cet amendement ne prête pas à controverse?

M. Cantin: J'en suis sûr.

Le président: Il s'agit de la version française, monsieur Hogarth.

[*Text*]

Amendment agreed to as proposed.

The Chairman: Shall Clause 48 as amended carry?

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I would ask that this be stood. I think that we should put the Crown in this court, so far as procedure is concerned, on the same basis as all other litigants. Let us get a standardized procedure. If we are going to have a writ of summons, let us have a writ of summons, if we are going to have a statement of claim, let us have a statement of claim, but let us not have one proceeding with respect to the Crown and another proceeding with respect to other litigants.

The Chairman: If it is the wish of the Committee, and if this is considered controversial, perhaps you could sit down and discuss it with the Minister and his officials.

An hon. Member: How is it controversial?

Mr. Hogarth: It is controversial because what will happen is this. You are going to sue the Crown, so you look up the federal court rules and you see that an action shall be commenced by a writ of summons. You commence your action and, low and behold, it should have been commenced by the proceedings under Section 48. Let us simplify the procedure so that if you are going to sue the Crown you are going to sue the Crown the same way as you would sue the maker of a promissory note.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Hogarth, the statement of claim set forth in Schedule A is exactly the same as the statement of claim found in the Exchequer Court rules. This is to make it absolutely clear that you proceed against the Crown in exactly the same way as you proceed against an ordinary citizen. The statement of claim in Schedule A is a duplicate of the statement of claim in the Exchequer Court rules.

Mr. Hogarth: Then why not "proceedings in the court shall be instituted by filing in the Registry of the Court a document in the form set forth in Schedule A"? That is simple.

Mr. Sullivan: No it is not because you have the Queen in there in Schedule A.

Mr. Hogarth: We can get the Queen out of Schedule A in a hurry. Why not just "proceedings in the Court may be instituted by the filing in the Registry of the Court a document in the form set forth in Schedule A"

[*Interpretation*]

Amendement adopté tel que proposé.

Le président: L'article 48 est adopté tel que modifié?

M. Hogarth: Je pense qu'on devrait réserver cet article. Il me semble qu'on devrait considérer la Couronne comme un simple plaignant. Uniformisons la procédure. S'il faut une assignation, employons-la, s'il faut une déclaration de plainte, utilisons-la. Mais ne procédons pas d'une façon avec la Couronne et d'une autre avec les autres requérants.

Le président: Si c'est là le désir du Comité et si cela prête à controverse, peut-être pourriez-vous en discuter avec le ministre et ses fonctionnaires.

Une voix: Comment cette question prête-t-elle à controverse?

M. Hogarth: Elle prête à controverse parce que ce qui va se passer c'est ceci: vous allez poursuivre la Couronne. Vous suivez la règle du tribunal fédéral; vous verrez qu'on commence une action par une assignation. Vous intentez votre action et vous vous apercevez que vous auriez dû vous conformer à l'article 48. Simplifions la procédure: si l'on doit poursuivre la Couronne, on devrait la poursuivre exactement de la même façon que si l'on poursuivait le signataire d'une reconnaissance de dettes.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur Hogarth, la déclaration tel qu'elle figure à l'annexe 17, est exactement la même chose que la déclaration de la Cour de l'Échiquier. C'est pour s'assurer que l'on engage des poursuites contre la Couronne exactement de la même façon que contre tout citoyen ordinaire. La déclaration à l'annexe A est une réplique de la déclaration de la Cour de l'Échiquier.

M. Hogarth: Pourquoi ne pas dire: «Une procédure peut être engagée par le dépôt ou greffe de la Cour d'une requête en la forme indiquée à l'annexe A de la présente loi.» C'est simple.

M. Sullivan: Ce n'est pas parce que le nom de la Reine y figure.

M. Hogarth: On peut l'enlever au plus vite. Pourquoi ne dirions-nous pas: «Une procédure peut être engagée par le dépôt ou greffe de la Cour d'une requête ou la forme indiquée à l'annexe A de la présente loi» et enlever Sa

[*Texte*]

and just take out "Her Majesty the Queen" in Schedule A and put in "B", "C", whoever it might be.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No, because many lawyers will not know whether they ought to sue the Department of Justice, whether they ought to sue the Department of Public Works, whether they ought to sue the Minister of Justice, and it is clear here that you sue Her Majesty the Queen.

Mr. Hogarth: All right.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That will cover it. That is why we have it in here.

The Chairman: Shall Clause 48 carry?

Mr. Hogarth: On division.

Clause 48 agreed to on division.

Clause 49 agreed to.

On clause 50—*Stay of proceedings*

The Chairman: There is an amendment to Clause 50.

M. Cantin: Je propose:

Que le bill C-192 soit modifié par le retranchement de la ligne 24 de la page 30 et son remplacement par ce qui suit:

«*a*) au motif que la demande est en instance

The Chairman: Mr. McCleave.

• 2130

Mr. McCleave: I take it that this is to put some stumbling blocks in the way of forum shipping.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Right.

The Chairman: Shall the amendment carry?

Amendment agreed to.

Clause 50 as amended agreed to.

Clause 51 agreed to.

On Clause 52—*Powers of Court of Appeal*

Mr. McCleave: Mr. Chairman, a point was made, I think, with regard to paragraph (d) and I, therefore, ask that it stand.

Clause 52 stood.

On Clause 53—*Taking of evidence*

Mr. McCleave: Mr. Chairman, Mr. Henderson made some point about this.

The Chairman: Do you want it stood, Mr. McCleave?

[*Interprétation*]

Majesté la Reine dans l'annexe A et le remettre à B,C, ou n'importe où.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non, parce que bien des avocats ne sauront pas s'ils doivent poursuivre le ministère de la Justice, le ministère des Travaux publics, le ministre de la Justice, et c'est clair ici qu'on poursuit Sa Majesté la Reine.

M. Hogarth: Fort bien.

M. Turner (Ottawa-Carleton): La question est close. C'est pourquoi nous avons mis cela ici.

Le président: L'article 48 est-il adopté?

M. Hogarth: Sur division.

L'article 48 est adopté sur division.

L'article 49 adopté.

Article 50: *Suspension d'instance*

Le président: Il y a un amendement à l'article 50.

Mr. Cantin: I move that:

Bill C-192 be amended by striking out line 23 on page 30 and substituting the following:

'*proceeded with* in another court or jurisdiction;'

Le président: M. McCleave.

M. McCleave: Je suppose qu'il s'agit là d'un moyen pour éviter les formalités inutiles.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Juste.

Le président: L'amendement est-il adopté? Adopté.

L'article 50 tel que modifié est adopté.

L'article 51 est adopté.

Passons à l'article 52—*Pouvoir de la Cour d'appel.*

M. McCleave: Monsieur le président, on a fait une observation en ce qui concerne l'alinéa d). Je demande donc que cet article soit réservé.

Article 52 réservé.

Article 53—*Déposition*

M. McCleave: Monsieur le président, monsieur Henderson en a fait allusion.

Le président: Vous voulez que l'article soit réservé?

[*Text*]

Mr. McCleave: I think he only suggested the deletion of a few words which is being dealt with now.

Mr. Hogarth: We have to carefully consider this in light of the earlier amendment we made to...

Mr. McCleave: I think it had better be stood, Mr. Chairman.

Clause 53 stood.

Clause 54 agreed to.

On Clause 55—*Application of process*

Mr. Hogarth: I am considering Clause 55 (1) in the light of the Arctic sovereignty bill. Claims under that Bill can be processed in any court in Canada which concerns me a bit. I am not suggesting that either Bill is wrong, but I wonder if there is synchronization here.

Mr. Brewin: I must say that I do not understand my colleague's remark.

Mr. Hogarth: The Arctic sovereignty bill provides, you will recall, that there is a bond to be posted—Mr. Thorson can help me with this—by the ship owners and we have provided that claims against that bond can take place in any court in Canada.

Mr. Thorson: Of competent jurisdiction.

Mr. Hogarth: Any court of competent jurisdiction.

Mr. Thorson: If the cause of action arose outside the boundaries of any province or territory, however, the only court of competent jurisdiction would be the federal court.

Mr. Hogarth: I wonder if we go 100 miles out to sea, are we within our territorial waters? I am just concerned. I am not saying that I have a point here, I am just reflecting on that Bill.

Mr. Thorson: No, we would certainly not be in the territorial waters on, at least, some of the assumptions you have outlined.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): But you are covered—if I might interject—by the words:

> ... any other place to which legislation enacted by the Parliament of Canada has been made applicable

In other words, anti-pollution measures have been made applicable up to 100 miles.

[*Interpretation*]

M. McCleave: Il a simplement proposé que l'on supprime quelques mots et c'est ce dont il s'agit à l'heure actuelle.

M. Hogarth: Nous devons l'étudier avec soin à la lumière de l'amendement précédent...

M. McCleave: Je pense qu'il vaut mieux le réserver, monsieur le président.

L'article 53 réservé.

L'article 54 est adopté.

L'article 55—*Champ d'application des brefs.*

M. Hogarth: Pour ce qui est de l'article 55(1), à la lumière du bill sur la souveraineté de l'Arctique, les brefs de la Cour, en vertu de ce bill, sont exécutoires devant tout tribunal du Canada, et c'est ce qui m'inquiète quelque peu. Je ne prétends pas que ces deux bills soient mauvais, mais je me demande s'ils sont bien synchronisés.

M. Brewin: Je dois dire que je ne comprends pas.

M. Hogarth: Le bill sur la souveraineté de l'Arctique prévoit comme vous le savez un cautionnement qui doit être versé par les armateurs. M. Thorson peut m'aider à ce sujet. Nous avons également prévu que des réclamations contre ces cautionnements peuvent être présentées devant n'importe quel tribunal au Canada.

M. Thorson: De juridiction compétente.

M. Hogarth: N'importe quel tribunal de juridiction compétente.

M. Thorson: Si toutefois l'action en justice se situe en dehors d'une province, ou d'un territoire ce serait la Cour fédérale qui serait le seul tribunal compétent.

M. Hogarth: Mais si nous sommes en mer à 100 milles de la côte, sommes-nous dans la limite de nos eaux territoriales? C'est une question qui me préoccupe. Je ne sais pas si j'ai raison de protester ou pas, c'est une réflexion que je fais.

M. Thorson: Nous ne serions sûrement pas dans les eaux territoriales, du moins, pour ce qui est de l'hypothèse que vous venez de mentionner.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Vous êtes cependant protégé, si vous me permettez d'intervenir, par le libellé suivant:

> ...tout autre endroit auquel s'applique la loi votée par le Parlement du Canada.

En d'autres termes, les mesures contre la pollution s'appliquent jusqu'à une distance de

[*Texte*]

So for the purpose of that Bill, we have competence in this court because it is beyond the low water mark of a province. As a matter of fact, it is beyond the low water mark of the territories as well.

Mr. Hogarth: That claim is on a bond. It is an action against a bonding company, it is not a tort.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No, but the locus of an action against a guarantee is the locus where the principal action is often. That would be an arguable proposition. If you found jurisdiction within the jurisdiction of the bonding company, you might be all right. If you could not, then you have to go to where the cause of the principal action is and that would be out here.

Mr. Hogarth: I might reflect on that a bit.

Clauses 55 to 58 agreed to.

On Clause 59—*Police Force*

Mr. Hogarth: I was going to suggest that surely the orders of the court should be carried out by the police who are involved with the jurisdiction in which the order is to be executed.

Mr. Deakon: It says:

> ... or such other police force as the Governor in Council may designate.

Mr. Hogarth: I appreciate that. I know that is there, but if there is an order to be carried out, for instance, in the city of Vancouver, should we have the Mounted Police carrying out that order?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): We can only have it enforced by the municipal police as the municipal bylaw would so authorize them. I do not think we could depend on these bylaws being passed right across the country or an amendment to the charter of the city sometimes in some provinces to give the provincial force the power to enforce a process for an execution order of a federal court. This is the security of the court and so on...

Mr. Hogarth: Yes.

• 2135

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): ... but they may not have jurisdiction that being within a federal building or it being a federal court, unless by provincial legislation we were able

[*Interprétation*]

100 milles. En vertu de ce bill, nous avons compétence devant ce tribunal parce que la limite se situe au-delà de la ligne de marée basse des territoires.

M. Hogarth: Il s'agit ici d'un cautionnement. Il s'agit d'une poursuite contre une société de cautionnement. Ce n'est pas un délit.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Le lieu de l'action contre une garantie est le lieu où l'action principale se situe souvent. Ce point de vue est discutable. Si la juridiction se situait dans les cadres de la compagnie de cautionnement, ce pourrait être exact. Sinon, on devra se référer au lieu où la cause de l'action principale se trouve, c'est-à-dire ici même.

M. Hogarth: J'aime autant y réfléchir quelque peu.

Les articles 55 à 58 adoptés.

Article 50—*Police*

M. Hogarth: J'allais simplement dire que l'ordonnance de la Cour devrait être exécutée par la police de la juridiction dans laquelle l'ordonnance doit être signifiée.

M. Deakon: Il est dit:

> ...ou tout autre corps policier que le gouverneur en conseil peut désigner.

M. Hogarth: Je le conçois. Je suis au courant, mais s'il y a une ordonnance à signifier, disons dans la ville de Vancouver, la Gendarmerie royale pourrait-elle signifier cette ordonnance?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Ce n'est guère que la police municipale qui pourra agir en vertu des règlements municipaux. Nous ne pouvons envisager que les règlements municipaux seront faits pour nous servir dans toutes les parties du Canada. On ne peut pas compter non plus que l'on va modifier les règlements des diverses municipalités dans certaines provinces pour conférer à tout corps policier provincial le pouvoir de signifier un bref d'exécution d'une ordonnance d'une Cour fédérale.

M. Hogarth: En effet.

M. Turner (Ottawa-Carleton): ...mais les corps policiers ne détiennent peut-être pas toujours la juridiction à l'intérieur des bâtiments fédéraux, à moins que nous puissions,

[*Text*]

to get it and even then we are not sure it would be valid.

Mr. Hogarth: Yes, that is fine.

Clauses 59 to 65 inclusive agreed to.

An hon. Member: Mr. Chairman, before we adjourn could we have a list of those clauses that have been stood?

Mr. Hogarth: Excuse me, we have an amendment to Clause 65.

The Chairman: To the Schedule. Mr. Cantin.

Mr. Cantin: Can you wait for that.

Mr. McCleave: I would like to say, Mr. Chairman, I have no objection to Schedule A carrying, but I think Schedule B is tied in with so many other things that we should stand it.

Schedule A agreed to.

Schedule B stood.

Mr. Hogarth: Can we have a list of those we have stood?

The Chairman: Yes, the Clerk will send a memo of all the clauses that have been stood.

We had a meeting scheduled for tomorrow afternoon, but if we do not have the evidence before the Committee, I think we should cancel the meeting. We will meet Thursday, if the Committee is agreeable, on Bill C-208, the Bills of Exchange Act.

Mr. Brewin: I am sorry, what is 208?

The Chairman: That is the Bills of Exchange Act.

Mr. Brewin: Oh, yes.

The Chairman: We will meet Thursday morning at 11 o'clock. If we go on this trip next week, upon our return the following Tuesday, we would have the evidence before the Committee and could, perhaps, finalize the Bill now before the Committee.

Mr. McCleave: Mr. Chairman, you and I discussed this privately before, but I think it would be helpful if the Clerk put on a real push for the evidence. If we had that evidence before the trip then some of these esoteric arguments involving what happens when planes come down in Vancouver Bay and the like, we might, not from a practical standpoint, be able to solve while sitting around waiting to be rescued.

[*Interpretation*]

au moyen de la loi provinciale l'obtenir et quand bien même, je doute fort que ce soit valide.

M. Hogarth: C'est très bien.

Les clauses 59 à 65 inclusivement sont adoptées.

Une voix: Avant l'ajournement, pourrions-nous obtenir une liste des articles qui ont été réservés?

M. Hogarth: Je m'excuse, nous proposons un amendement à l'article 65.

Le président: Restons-en à l'ordre nominal. M. Cantin.

M. Cantin: Pouvez-vous remettre cela?

M. McCleave: Je ne vois pas d'inconvénient à ce qu'on adopte l'index A mais l'index B a tellement de rapports avec tant d'autres choses que nous pourrions peut-être le réserver.

Index A adopté.

Index B réservé.

M. Hogarth: Pouvons-nous obtenir une liste des articles que nous avons réservés?

Le président: Oui, le secrétaire vous fera passer un mémoire à ce sujet.

Nous devions siéger demain après-midi mais si nous n'avons pas de témoignages, je crois que nous devrions annuler la séance. Nous nous réunirons jeudi, si le Comité est d'accord et nous discuterons du Bill C-208 sur les lettres de change.

M. Brewin: De quoi est-il question dans le bill 208?

Le président: Il s'agit de la Loi sur les lettres de change.

M. Brewin: Oh. En effet.

Le président: Nous en parlerons jeudi matin à 11 heures après quoi si nous allons en voyage la semaine prochaine, à notre retour, le mardi suivant, nous aurons des témoignages sous les yeux, et nous pourrons peut-être adopter le bill en discussion.

M. McCleave: Nous en avons déjà parlé monsieur le président, mais ce serait utile si le greffier pourrait hâter les choses un peu sur les avions qui amerrissent dans la baie de Vancouver, on pourrait peut-être faire un exercice et attendre que quelqu'un vienne pour le sauvetage.

[*Texte*]

The Chairman: I am sure we will make every effort.

Mr. Hogarth: There is nothing that destroys the validity of a statute more than ridiculous provisions in it.

The Chairman: We will have Professor Watson's memo Thursday afternoon and we will make every effort to have all the evidence before the Committee before the trip.

Mr. Brewin: Would it be asking too much to ask if a list of those clauses that have been stood be circulated to the Committee?

The Chairman: Yes.

Mr. Brewin: I made a note of them and I think I have them, but I would like to review them.

The Chairman: We will do that, Mr. Brewin.

[*Interprétation*]

Le président: Je suis sûr qu'on fera tout notre possible.

M. Hogarth: Rien ne détruit plus la validité d'un statut que des dispositions ridicules.

Le président: Nous aurons ce témoignage jeudi après-midi. Avec M. Watson, nous nous efforcerons d'obtenir tous les témoignages avant le voyage.

M. Brewin: J'aimerais que l'on fasse circuler une liste des articles que nous avons réservés. Est-ce trop demander?

Le président: Oui.

M. Brewin: J'en ai pris note mais j'aimerais les revoir pour m'en assurer.

Le président: Nous le ferons, monsieur Brewin.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

UNIVERSITY OF TORONTO
LIBRARY,
SERIALS DEPT.,
TORONTO 181, ONT.
CA-24S HC.JLA.

Government Publication

HOUSE OF COMMONS

Second Session
Twenty-eighth Parliament, 1969-70

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la
vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE
ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT
DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS
AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET
TÉMOIGNAGES

No. 32

THURSDAY, MAY 28, 1970

LE JEUDI 28 MAI 1970

Respecting

BILL C-208,

An Act to amend the Bills of Exchange Act.

Concernant le

BILL C-208,

Loi modifiant la Loi sur les lettres de change.

Including

THIRTEENTH REPORT TO THE HOUSE

(Estimates 1970-1, Department of the Solicitor General, Correctional Services and Royal Canadian Mounted Police)

and

FOURTEENTH REPORT TO THE HOUSE
(Bill C-208).

Y compris le

TREIZIÈME RAPPORT
À LA CHAMBRE

(Budget des dépenses 1970-1971, ministère du Solliciteur général, Services correctionnels et Gendarmerie royale du Canada)

et

QUATORZIÈME RAPPORT À
LA CHAMBRE
(Bill C-208).

Appearing

Minister of Consumer and Corporate Affairs. Hon. Ronald Basford

Comparaît

Ministre de la Consommation et des Corporations.

WITNESSES—TÉMOINS

(See Minutes of Proceedings) *(Voir les Procès-verbaux)*

LIBRARY
JUN 23 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

Vice-Chairman M. Paul M. Gervais *Vice-président*

and Messrs. et MM.

Alexander,
Brewin,
Cullen,
Deakon,
[1] Forget,
Fortin,
Gilbert,
Hogarth,
MacEwan,
McCleave,
McQuaid,
Murphy,
Robinson,
Roy (*Timmins*),
Schumacher,
Sullivan,
Woolliams,
[2] Yanakis—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie
Clerk of the Committee.

Pursuant to S.O. 65 (4) (b)—

[1] Replaced Mr. MacGuigan on May 28, 1970.

[2] Replaced Mr. Cantin on May 28, 1970.

Conformément à l'article 65 (4) b) du Règlement—

[1] Remplace M. MacGuigan le 28 mai 1970.

[2] Remplace M. Cantin le 28 mai 1970.

ORDER OF REFERENCE

THURSDAY, May 28, 1970

Ordered,—That the Annual Report, for the year ended 31st December, 1968, made pursuant to section 30 of the Penitentiary Act, contained in the Third Annual Report of the Department of the Solicitor General, tabled in the House of Commons on November 3, 1969, be referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs; and

That during its study of the aforementioned report, the Committee be empowered to adjourn from place to place in Canada.

ATTEST:

ORDRE DE RENVOI

Le JEUDI 28 mai 1970

Il est ordonné,—Que le rapport annuel pour l'année terminée le 31 décembre 1968, présenté en conformité de l'article 30 de la Loi sur les pénitenciers, contenu dans le Troisième rapport annuel du ministère du Solliciteur général, déposé à la Chambre des communes le 3 novembre 1969, soit renvoyé au comité permanent de la justice et des questions juridiques; et

Que, au cours de l'étude du rapport susmentionné, le comité soit autorisé à se transporter d'un lieu à un autre au Canada.

ATTESTÉ:

Le Greffier de la Chambre des communes,
ALISTAIR FRASER,
The Clerk of the House of Commons.

22159—1½

REPORTS TO THE HOUSE

THURSDAY, May 28, 1970

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

Pursuant to its Order of Reference of Wednesday, February 18, 1970, your Committee has considered the following votes listed in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 1971:

Vote 1 relating to the Department of the Solicitor General;

Votes 5, 10 and 15 relating to the Correctional Services; and

Votes 20 and 25 relating to the Royal Canadian Mounted Police.

Your Committee commends them to the House.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 15, 16 and 29*) is tabled.

Respectfully submitted,

FRIDAY, June 5, 1970

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

Pursuant to its Order of Reference of Friday, May 1, 1970, your Committee has considered Bill C-208, An Act to amend the Bills of Exchange Act, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 2

Delete line 15 on page 2 and substitute therefor the following:

'its issue or prior thereto, or at the time it is issued is'

Delete line 30 on page 2 and substitute therefor the following:

'(ii) is dated the date of its issue or prior thereto, or'

RAPPORTS À LA CHAMBRE

Le JEUDI 28 mai 1970

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 18 février 1970, le Comité a étudié les crédits suivants inscrits au Budget des dépenses pour l'année se terminant le 31 mars 1971:

Le crédit n° 1 relatif au ministère du Solliciteur général;

Les crédits n^{os} 5, 10 et 15 relatifs aux Services correctionnels; et

Les crédits n^{os} 20 et 25 relatifs à la Gendarmerie royale du Canada.

Le Comité les recommande à l'approbation de la Chambre.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules n^{os} 15, 16 et 29*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le VENDREDI 5 juin 1970

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Conformément à l'Ordre de renvoi du vendredi 1er mai 1970, le Comité a étudié le Bill C-208, Loi modifiant la Loi sur les lettres de change, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes:

Article 2

Retrancher la ligne 18, à la page 2, et la remplacer par ce qui suit:

«émission ou une date antérieure à celle-ci ou qui, au moment où il est»

Retrancher la ligne 33, à la page 2, et la remplacer par ce qui suit:

«sion ou une date antérieure à celle-ci ou qui, au moment où elle est»

Add immediately after Subsection 2, on page 2, the following new Subsection 3:

"(3) Without limiting or restricting the circumstances in which, for the purposes of this Part, a bill of exchange or a promissory note shall be considered to be issued in respect of a consumer purchase, a bill of exchange or a promissory note shall be conclusively presumed to be so issued if

(*a*) the consideration for its issue was the lending or advancing of money or other valuable security by a person other than the seller, in order to enable the purchaser to make the consumer purchase; and

(*b*) the seller and the person who lent or advanced the money or other valuable security were, at the time the bill or note was issued, not dealing with each other at arm's length within the meaning of the *Income Tax Act.*"

Renumber Subsection 3 on page 2 as Subsection 4.

Delete line 22 on page 3, and substitute therefor the following:

'or consumer note or except as against a drawee without such notice.'

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-208, as amended.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 30 and 32*) is tabled.

Respectfully submitted,

Ajouter, immédiatement après le paragraphe 2, à la page 2, le nouveau paragraphe 3 suivant:

«(3) Sans limiter ni restreindre les circonstances dans lesquelles, aux fins de la présente Partie, une lettre de change ou un billet à ordre est considéré comme étant émis relativement à un achat de consommation, une lettre de change ou un billet à ordre est péremptoirement censé être ainsi émis

a) si la contrepartie de son émission a été le prêt ou l'avance d'une somme d'argent ou autre valeur à montant déterminé par une personne autre que le vendeur, afin de permettre à l'acheteur de faire l'achat de consommation; et

b) si le vendeur et la personne qui ont prêté ou avancé l'argent ou autre valeur à montant déterminé ne traitaient pas l'un avec l'autre à distance au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu,* au moment où la lettre de change ou le billet à ordre a été émis.»

Renuméroter le paragraphe 3, à la page 2, qui devient le paragraphe 4.

Retrancher la ligne 23, à la page 3, et la remplacer par ce qui suit:

«ou un billet du consommateur et sauf contre un tiré qui n'a pas reçu un tel avis.»

Le Comité a demandé que le Bill C-208 soit réimprimé, tel que modifié.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à ce Bill (*fascicules nos 30 et 32*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
DONALD R. TOLMIE,
Chairman.

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, May 28, 1970
(46)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 11.17 a.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Alexander, Cullen, Deakon, Forget, Gervais, Gilbert, Hogarth, MacEwan, Murphy, Robinson, Sullivan, Tolmie, Yanakis—(13).

Appearing: The Honourable Ronald Basford, Minister of Consumer and Corporate Affairs.

Witness: Mr. D. S. Thorson, Associate Deputy Minister, Department of Justice.

Mr. Alexander raised a point of order regarding simultaneous Committee meetings. The Chairman indicated that he was looking into the matter.

The Chairman referred to the visits by the Committee to certain penitentiaries in the Vancouver and Prince Albert areas; he also referred to the Committee's program of activities until the summer adjournment.

It was agreed, on division, that the following votes listed in the Estimates for the fiscal year ending March 31, 1971, and considered at previous meetings, be reported to the House:

Vote 1 relating to the Department of the Solicitor General;

Votes 5, 10 and 15 relating to the Correctional Services; and

Votes 20 and 25 relating to the Royal Canadian Mounted Police.

The Committee resumed its consideration of Clause 2 of Bill C-208, An Act to amend the Bills of Exchange Act.

On Clause 2, it was moved by Mr. Gilbert,

That Bill C-208 be amended by adding

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 28 mai 1970
(46)

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit ce matin à 11h 17. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Alexander, Cullen, Deakon, Forget, Gervais, Gilbert, Hogarth, MacEwan, Murphy, Robinson, Sullivan, Tolmie, Yanakis—(13).

Comparaît: L'honorable Ronald Basford, ministre de la Consommation et des Corporations.

Témoin: M. D. S. Thorson, sous-ministre associé de la Justice.

M. Alexander soulève une objection au sujet des séances simultanées de Comités. Le président déclare qu'il étudiera la question.

Le président mentionne les visites du Comité à certains pénitenciers des régions de Vancouver et Prince Albert; il mentionne également le programme des activités du Comité jusqu'à l'ajournement d'été.

Il est convenu, sur division, de faire rapport à la Chambre des crédits suivants, inscrits au Budget des dépenses pour l'année financière terminée le 31 mars 1971, qui ont été étudié lors de séances précédentes:

Crédit 1er relatif au ministère du Solliciteur général;

Crédits 5, 10 et 15 relatifs aux Services correctionnels; et

Crédit 20 et 25 relatifs à la Gendarmerie royale du Canada.

Le Comité reprend l'étude de l'article 2 du Bill C-208, Loi modifiant la Loi sur les lettres de change.

Au sujet de l'article 2, M. Gilbert propose,—Que le bill C-208 soit modifié en ajoutant, immédiatement après le para-

immediately after Subsection 2 on page 2, the following new Subsection 3:

Presumption as to issue

"(3) Without limiting or restricting the circumstances in which, for the purposes of this Part, a bill of exchange or a promissory note shall be considered to be issued in respect of a consumer purchase, a bill of exchange or a promissory note shall be conclusively presumed to be so issued if

(*a*) the consideration for its issue was the lending or advancing of money or other valuable security by a person other than the seller, in order to enable the purchaser to make the consumer purchase; and

(*b*) the seller and the person who lent or advanced the money or other valuable security were, at the time the bill or note was issued, not dealing with each other at arm's length within the meaning of the *Income Tax Act.*"

By renumbering Subsection 3 on page 2 as Subsection 4.

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted unanimously.*

It was moved by Mr. Deakon,
That Bill C-208 be amended

(*a*) by striking out line 15 on page 2 and substituting the following:

'its issue or prior thereto, or at the time it is issued is'

(*b*) by striking out line 30 on page 2 and substituting the following:

'(ii) is dated the date of its issue or prior thereto, or'

The question being put on the said proposed amendment, *it was adopted unanimously.*

graphe 2, à la page 2, le nouveau paragraphe 3 suivant:

Présomption quant à l'émission

«(3) Sans limiter ni restreindre les circonstances dans lesquelles, aux fins de la présente Partie, une lettre de change ou un billet à ordre est considéré comme étant émis relativement à un achat de consommation, une lettre de change ou un billet à ordre est péremptoirement censé être ainsi émis

a) si la contrepartie de son émission a été le prêt ou l'avance d'une somme d'argent ou autre valeur à montant déterminé par une personne autre que le vendeur, afin de permettre à l'acheteur de faire l'achat de consommation; et

b) si le vendeur et la personne qui a prêté ou avancé l'argent ou autre valeur à montant déterminé ne traitaient pas l'un avec l'autre à distance au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu,* au moment où la lettre de change ou le billet à ordre a été émis.

En rénumérotant le paragraphe 3, à la page 2, comme paragraphe 4.

Après discussion, l'amendement est mis aux voix et *adopté à l'unanimité.*

M. Deakon propose,
Que le bill C-208 soit modifié

a) par le retranchement de la ligne 18, à la page 2, et son remplacement par ce qui suit:

«émission ou une date antérieure à celle-ci ou qui, au moment où il est»

b) par le retranchement de la ligne 33, à la page 2, et son remplacement par ce qui suit:

«sion ou une date antérieure à celle-ci ou qui, au moment où elle est»

L'amendement est mis aux voix et *adopté à l'unanimité.*

It was moved by Mr. Deakon,

That Bill C-208 be amended by striking out line 22 on page 3 and substituting the following:

'or consumer note or except as against a drawee without such notice.'

The question being put on the said proposed amendment, *it was adopted unanimously.*

Clause 2, as amended, carried.

Clause 3 carried.

Clause 1 carried.

The Title carried.

The Bill, as amended, carried.

It was agreed that the Chairman report Bill C-208, with amendments.

It was agreed that the Committee order a reprint of Bill C-208, as amended, for distribution to Members of Parliament.

In the course of the meeting, the Minister answered questions. He was assisted by Mr. Thorson.

At 12.05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

M. Deakon propose,

Que le bill C-208 soit modifié par le retranchement de la ligne 23, à la page 3, et son remplacement par ce qui suit:

«ou un billet du consommateur et sauf contre un tiré qui n'a pas reçu un tel avis.»

L'amendement est mis aux voix et *adopté à l'unanimité.*

L'article 2, tel qu'amendé, est adopté.

L'article 3 est adopté.

L'article 1 est adopté.

Le titre est adopté.

Le Bill, tel qu'amendé, est adopté.

Il est convenu que le président fasse rapport du Bill C-208 tel que modifié.

Il est convenu que le Comité demande une réimpression du Bill C-208, tel que modifié, pour le distribuer aux députés.

Au cours de la séance, le ministre, aidé de M. Thorson, répond aux questions des députés.

A 12h 05, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Texte*]

EVIDENCE

(Recorded by Electonic Apparatus)

Thursday, May 28, 1970

• 1118

The Chairman: Gentlemen, I have Mr. Alexander on a point of order—before we even start.

Mr. Alexander: It is just a short one. Because several of us sit on the Justice Committee as well as on the Joint Committee on the Constitution, would it be possible for you to get together with your colleagues, The joint Chairmen of the Constitution Committee, whom I believe have their schedule all lined up ahead of time, so that there will be a minimum of conflict in terms of meetings? We have had to dig around to man this Committee.

The Chairman: That is a point well taken, Mr. Alexander. We do have legislation to get through. I have discussed this matter with Mr. Woolliams, Mr. Turner and Mr. MacGuigan, but we will have further meetings to see if we can regulate our meetings so that the two Committeees do not conflict.

Mr. Alexander: Good.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I would like to point out that they sent the two men to replace me, so I can be excused and go back to that Committee.

The Chairman: We may have more than 20 here if we keep going.

Gentlemen, the trip is on. I know there has been some confusion and doubt about it but I assure you it is not the Committee's fault. Perhaps it is no one's fault. I am talking about the penitentiary trip out West. We will leave Monday. The actual times have not been finalized but according to the Clerk, the aircraft, a Viscount, would be leaving Ottawa at the Uplands Airport at 10.00 a.m., arriving in Toronto at 10.50 a.m. and leaving Toronto at 11.45 a.m. I believe that these are exact times. Is that correct, Mr. Clerk?

The Clerk of the Committee: Yes, at gate 11.

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

[*Enregistrement électronique*]

Le jeudi 29 mai 1970

Le président: Messieurs, M. Alexander veut invoquer le Règlement avant d'entreprendre nos travaux.

M. Alexander: Ce sera court. Je me demandais s'il ne serait pas possible, puisqu'il y en a un certain nombre d'entre nous qui siègent au Comité de la Justice et qui sont aussi membres du comité mixte de la Constitution, s'il ne serait pas possible, dis-je avec votre collègue, le co-président dudit comité qui a organisé ses travaux d'avance, d'établir avec lui la marche des travaux de notre Comité, pour que nous ne siégions pas en même temps.

Le président: Vous avez raison, M. Alexander. Nous avons cependant quelques mesures législatives à étudier. Nous avons discuté la chose avec MM. Turner, MacGuigan et Woolliams. Nous aurons d'autres réunions pour voir si nous ne pourrions pas nous arranger pour que les deux comités ne siègent plus en même temps.

M. Alexander: Très bien.

M. le président: Merci beaucoup.

M. Hogarth: Monsieur le président, je voudais vous signaler qu'ils ont envoyé deux hommes pour me remplacer afin que je puisse retourner audit Comité.

Le président: Nous pourrions peut-être être plus que 20, si cela continue.

Messieurs, nous allons voyager. Il y a eu une certaine confusion à cet égard, il y a eu quelque hésitation. Ce n'est la faute de personne. Mais enfin, nous nous rendrons dans l'Ouest visiter les pénitenciers. Nous partons lundi. Les heures ne sont pas encore arrêtées, mais d'après le greffier, notre Viscout quittera Ottawa, l'aéroport d'Uplands, à 10 heures du matin et sera à Toronto à 10 h. 50; il quittera Toronto à 11 h. 45. Ce sont les heures exactes autant que je sache, monsieur le secrétaire?

Le greffier du comité (M. Despatie): A la porte 11.

[*Text*]

• 1120

The Chairman: So it will be leaving Toronto at 11.45, gate 11, Monday and returning Thursday. I think the important thing is that we are leaving Monday. As soon as the actual times for the remainder of that trip have been finalized the Clerk will circulate a memorandum to the members. Has everybody indicated whether or not they are going?

Mr. Robinson: Mr. Chairman, do I understand that those members from Toronto and who will be in Toronto could get the aircraft there?

The Chairman: That is right.

Mr. Robinson: You are not going to stop at the Hamilton airport?

The Chairman: I thought we might stop at the Welland airport.

Mr. Murphy: What time do we leave Vancouver for Osaka?

The Chairman: That will be Thursday evening—just two of us.

Perhaps I should give the proposed scheduling for the rest of the Session. When we come back on Tuesday, June 9, we will try to complete the Federal Court Bill. We will have a meeting starting at 11 o'clock Tuesday.

Mr. Murphy: Do you think we could arrange for Mr. Hogarth to stay in Vancouver?

The Chairman: That thought has crossed my mind.

The next item on the agenda is the Investment Company Bill. This Bill has had very extensive hearings in the Senate. As a matter of fact, I have taken it upon myself to obtain all the Minutes and I will have those distributed to the members. I think this will eliminate perhaps any necessity for witnesses. It is quite a large Bill. I do not think it is too controversial but we will try to start that the week after we come back.

Another thing I should mention is that I know it is difficult getting a quorum.

Mr. Deakon: Mr. Chairman, I was wondering who in the Senate is looking after the interests of the common man?

The Chairman: Senator Connolly is one. I would imagine that is a question you should pose to some of the Senators.

An hon. Member: All the Liberals, I think.

[*Interpretation*]

Le président: Nous quitterons donc Toronto à 11h. 45, porte 11, lundi matin, et nous reviendrons ici jeudi. L'essentiel, c'est de nous rendre compte que nous partons lundi. Dès que nous aurons arrêté les heures pour le reste du voyage, le secrétaire vous en préviendra certainement en vous envoyant le mémoire. Avez-vous tous indiqué, si vous seriez du voyage?

M. Robinson: Les membres venant de Toronto pourront-ils prendre l'avion à Toronto?

Le président: C'est exact.

M. Robinson: Je pensais que nous pourrions nous arrêter à l'aéroport de Hamilton.

Le président: Nous pourrions arrêter à l'aéroport de Welland.

M. Murphy: A quelle heure partirons-nous de Vancouver pour Osaka?

Le président: Jeudi soir, nous serons deux.

Je devrais peut-être vous indiquer à peu près ce que sera l'ordre des travaux pour la fin de la session. Nous rentrerons mardi, le 9 juin. Nous essaierons d'achever l'étude du Bill sur la Cour fédérale. Nous siégerons à 11 heures jeudi matin.

M. Murphy: Est-ce qu'on ne pourrait pas convaincre M. Hogarth de rester à Vancouver?

Le président: J'y ai pensé.

Nous allons ensuite passer au Bill sur les sociétés d'investissement. Le Sénat a longuement étudié ce projet de loi. J'ai pris sur moi d'obtenir communication des témoignages entendus par le Sénat pour vous les communiquer. Nous pourrons peut-être éviter d'entendre des témoins. C'est un projet de loi si important matériellement, il ne prête pas trop à controverse je crois, mais nous essaierons de l'étudier la semaine suivant notre retour.

Je sais qu'il est difficile d'avoir quorum.

M. Deakon: Qui au Sénat défendait les intérêts de l'homme moyen?

Le président: Le sénateur Connolly en est un. Je pense que c'est une question que vous pourriez poser à certains sénateurs.

Une voix: A tous les libéraux.

[*Texte*]

The Chairman: On the question of quorums, Mr. Alexander brought up the point of the two committees sitting at the same time. This has added to our difficulties. In addition, if you cannot make a meeting it would be most helpful to the Chairman and to the Whip of the Committee if you could indicate to him that you cannot and then get a replacement yourself. If you cannot actually get one, then let myself or the Whip's office know. This is the only way we can get quorums and get started on time.

We have discussed the Solicitor General's Estimates. I do not think further meetings is possible because at the end of May if we do not report the Estimates they go in automatically. Mr. Gilbert had mentioned about having Mr. MacLeod before the Committee. I checked with the Solicitor General and he was not available today. If it is agreeable to the Committee I would suggest that as we have gone over the Estimates we report them back to the House.

Is it agreed to report the Solicitor General's Estimates back to the House?

• 1125

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, just before we agree to that may I say that if we cannot get Mr. MacLeod today then they have to be reported back to the House. That is obvious. But it is very important to have Mr. MacLeod as a witness. I do not think many of us had an opportunity to examine him with regard to his duties. I am wondering if it would be possible after we finish our trip—we would then have a fuller picture of what happens in penitentiaries—to have Mr. MacLeod here. In this way we could direct questions to him concerning the trip and probably also some of the items in the Estimates.

The Chairman: I think that is an excellent idea. We will have a reference before the Committee, Mr. Gilbert, the reference that sets out our trip—so we have a reason to have Mr. MacLeod.

Mr. Gilbert: May I assume that I have your undertaking, Mr. Chairman, to provide the initiative to bring Mr. MacLeod here?

The Chairman: Yes, I will take the initiative but I cannot guarantee that I will be successful. I think we do have a reference before the Committee and, if it is the Committee's wish to have Mr. MacLeod, I think we should have him. We will have returned from our visit to the penitentiaries and, if the trip is going to be meaningful, we should discuss it at some length.

[*Interprétation*]

Le président: Quant à la question du quorum, M. Alexander a soulevé le point des séances simultanées des deux comités, ce qui a ajouté à nos difficultés. D'autre part, si vous ne pouvez pas assister à la réunion, ce serait rendre service au président et au whip de le faire savoir, afin qu'on puisse trouver un remplacement. Laissez-le moi savoir ou bien informez-en le bureau du whip. Nous pourrons de cette façon avoir quorum et commencer à l'heure.

Nous avons discuté les crédits du Solliciteur général. Je ne crois pas qu'il y ait d'autre réunion. Si nous ne faisons pas rapport avant la fin de mai, ils seront adopter automatiquement. M. Gilbert m'a informé que M. MacLeod viendrait comme témoin. J'ai consulté le Solliciteur général qui ne pourra pas être des nôtres aujourd'hui. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je demande, après avoir examiné les crédits, que nous en fassions rapport à la Chambre. Convenez-vous que nous fassions rapport des crédits au Solliciteur général.

M. Gilbert: Si nous ne pouvons pas avoir M. MacLeod avec nous aujourd'hui, il faut bien en faire rapport à la Chambre, c'est clair, mais il est pourtant très important d'entendre M. MacLeod. Nous n'avons pas beaucoup l'occasion de lui poser des questions en ce qui concerne ses attributions. Je me demandais s'il ne serait pas possible, après avoir terminé notre voyage, de reprendre la question, de revoir M. MacLeod et nous saurons mieux alors ce qui se passe dans les pénitenciers. Nous pourrions lui poser des questions fondées sur notre voyage et discuter certains des crédits, même s'ils ont été adoptés.

Le président: Oui, c'est une excellente idée. Nous consulterons les membres du Comité, M. Gilbert, au sujet de notre voyage et c'est là une raison pour entendre M. Macleod.

M. Gilbert: Je suis enchanté de noter, monsieur le président, que vous prendrez l'initiative de faire venir ici M. MacLeod.

Le président: Je prendrai cette initiative, mais je ne vous promets rien. Néanmoins le Comité a le droit de discuter ces choses s'il le désire. Si le Comité veut entendre M. MacLeod, il sera libre de le faire. Nous aurons à ce moment-là visité les pénitenciers. Si le voyage doit avoir un certain sens, nous en discuterons attentivement.

[*Text*]

Mr. Sullivan: Mr. Chairman, could we also have the psychiatrist up from St. Vincent de Paul?

The Chairman: I do not see why not, Mr. Sullivan.

Shall I report the Solicitor General's Estimates?

An hon. Member: On division.

Votes 1, 5, 10, 15, 20 and 25 agreed to.

The Chairman: We were discussing Bill C-208. We allowed Clause 1 to stand and were discussing Clause 2.

We have before the Committee the Minister of Consumer and Corporate Affairs, Mr. Basford. We do have some amendments before the Committee and perhaps at this time we could introduce these amendments.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, Mr. Thorson was good enough to draw an amendment with regard to the problem that I raised at the last meeting and I think a copy of the amendment has been delivered to each of the members.

I am not going to assume the responsibility for the wording of this amendment, Mr. Chairman. I am going to call upon Mr. Thorson just to explain what he attempted to do with regard to this proposed amendment. I had consultations with him and with one of his assistants, also Dr. James, and this is a result of the consultations that we had. Mr. Thorson sent these over to me and I received them this morning.

I would like Mr. Thorson to tell the Committee just what he has attempted to do with regard to this amendment.

Mr. D. S. Thorson (Associate Deputy Minister, Department of Justice): Thank you, Mr. Chairman.The primary purpose of the proposed amendment is to incorporate as part of the statute law the ratio decidendi of the decision of the Ontario Court of Appeal in the case of Federal Discount Corporation Ltd. v. St. Pierre and St. Pierre. That is a 1962 case and perhaps it would be helpful to members of the Committee if I read very briefly from the headnote to the case in order to outline the problem. The headnote is as follows:

> The relationship and pre-arrangements between a dealer selling goods on time-payment plans and the finance company which discounts his customers' promissory notes and conditional sales contracts, which are endorsed or assigned to the finance company by the dealer, may be so close and intimate that, in effect, the finance company and the dealer can be considered as more nearly engaged in one

[*Interpretation*]

M. Sullivan: Est-ce que nous pourrons entendre également un psychiatre de St-Vincent-de-Paul.

Le président: Je ne vois pas la raison qui nous en empêcherait. Dois-je faire rapport des crédits du Solliciteur général.

Une voix: Sur division.

Les crédits nos 1, 5, 10, 15, 20 et 25 adoptés.

Le président: Nous étions en train de discuter le Bill C-208. Nous avons réservé l'article premier. Nous en sommes à l'article 2.

Nous avons actuellement ici le ministre de la Consommation et des Corporations M. Basford. Nous sommes saisis de certains amendements et il serait peut-être bon de les présenter maintenant.

M. Gilbert: M. le président, M. Thorson a rédigé un amendement portant sur le problème que j'ai soulevé au cours de la dernière séance et je crois qu'on a remis un exemplaire de cet amendement à tous les membres.

Je ne veux pas assumer la responsabilité de la rédaction de cet amendement. Je m'en référerai à M. Thorson pour dire ce qu'il a essayé de faire touchant l'amendement qu'il propose. J'ai eu des consultations avec lui à ce sujet et l'un de ses assistants, M. James. M. Thorson l'a envoyé me voir. Je l'ai reçu ce matin et j'ai demandé à M. Thorson de dire au Comité quelle était son intention en proposant cet amendement.

M. D. S. Thorson (sous-ministre associé, ministère de la Justice): Je vous remercie, monsieur le président. Le premier objet de l'amendement proposé est d'intégrer dans la Loi sur les statuts la décision de la Cour d'appel de l'Ontario en ce qui concerne l'affaire da la *Federal Discount Corporation Ltd. V. St-Pierre and St-Pierre.* C'est une affaire qui remonte à 1962. Il serait peut-être utile au Comité que je donne un aperçu de ce dont il s'agit:

> Les relations et les arrangements préalables établis entre un négociant qui vend ses produits sur une base de crédit et la compagnie de finance qui accorde des rabais aux billets à ordre de ses consommateurs et aux contrats de vente conditionnelle, qui sont endossés en faveur de la compagnie de finance par le négociant peuvent être si étroits et intimes que la compagnie et le commerçant peuvent en

[*Texte*]

business than as parties engaging in normal commercial transactions, with the result that the finance company cannot claim to be a holder in due course of the promissory notes, with the special privileges enjoyed by a holder in due course, so as to enable it to avoid defences and equities which would otherwise be available to the customer against the dealer and any assignee of his purchase obligations.

Now the problem here was of course to weave this into the legislative scheme proposed by the Bill before you. We think we have achieved that. A straight translation on the point for which the St. Pierre case stands would have presented difficulties since it would have been possible by the finance company transferring the obligation in question to a third party to have put the third party in the position of being a holder in due course, and that of course would defeat the purpose that we are aiming for.

I think the amendment gets around this difficulty since in the circumstances described in the text of the motion to amend the bill or note becomes, for all purposes, a consumer bill or note, with all the consequences that we have previously noted.

• 1130

Members may be somewhat curious possibly about the reference to the Income Tax Act in paragraph (b) of the proposed new subsection (3). This is intended solely to give certainty to the situations proposed to be covered. You will recall that under Section 139(5) of the Income Tax Act, related persons as defined in Section 139(5)(a) are deemed not to deal with one another at arm's length. It is a question of fact whether persons not related to each other are, at a particular time, not dealing with one another at arm's length. There is therefore a certainty imported by the reference to the Income Tax Act that would arguably not be present if the question of the arm's length relationship were left to be dealt with in each case as a question of fact.

The Chairman: Thank you, Mr. Thorson. Mr. Gilbert.

Mr. Gilbert: Mr. Chairman, I think Mr. Thorson has done an excellent job and I appreciate his co-operation in drawing this amendment.

[*Interprétation*]

effet être considérés comme plongés dans une seule affaire plutôt que des parties qui s'engagent dans des transactions normales, ayant comme conséquence que la compagnie de finance ne peut se proclamer comme possesseur valable des billets à l'ordre, avec les privilèges spéciaux auxquels a droit un possesseur en temps opportun, en vue de lui permettre d'éviter les défenses et les avoirs qui pourraient être autrement disponibles au consommateur contre le négociant et tout autre cessionnaire de ses obligations d'achat.

Je crois, nous avons essayé de concrétiser l'affaire St-Pierre, mais cela a posé des problèmes parce que la société financière pouvait remettre la lettre de change à une tierce partie qui devient l'unique propriétaire en temps utile ce qui vient à l'encontre de l'objet du présent bill.

Je crois que l'amendement pourra résoudre ces difficultés si la lettre de change tombe sous la rubrique générale «bien de consommation» compte tenu des conséquences dont il a déjà été fait mention.

Les députés peuvent être quelque peu curieux sur la référence qui est faite à la Loi de l'impôt sur le revenu à l'alinéa b) du nouveau paragraphe (3). Celui-ci vise uniquement à donner une certitude aux situations proposées qui doivent être couvertes. On se souviendra que, aux termes du pararaphe (5) de l'article 139 de la Loi de l'impôt sur le revenu, les personnes apparentées telles qu'elles sont définies à l'alinéa a) du paragraphe (5) de l'article 139 sont censées ne pas traiter l'une avec l'autre à distance. C'est une question de fait de savoir si des personnes non apparentées, ne traitent pas l'une avec l'autre à distance. Il y a donc une certitude importée par la référence à la Loi de l'impôt sur le revenu qui ne serait pas présente si la question des rapports à distance devait être traitée finalement dans chaque cas comme une question de fait.

Le président: Merci monsieur Thorson. Monsieur Gilbert.

M. Gilbert: Monsieur le président, je pense que M. Thorson a fait un travail remarquable et j'apprécie sa collaboration en vue de la rédaction du présent amendement.

[*Text*]

I would like to direct a question to the Minister and it is carrying on this particular problem, Mr. Basford. If you have to change in operation by these slick operators who are really one and the same body, the used car dealer and the finance company, and the salesman takes the purchaser directly to the finance company and arranges the loan with the finance company and then takes the cheque back and applies it to the purchase of the car, rather than having the conditional sales agreement, together with the note and the assigning of the note to the finance company, do you think this amendment covers that type of situation?

Hon. Stanley Ronald Basford (Minister of Consumer and Corporate Affairs): Yes.

Mr. Gilbert: You think it does?

Mr. Basford: Yes, we hope it does and we think it does. Mind you, in any law, as you know, it is always open to a judge to come to some other peculiar decision. But such is our intention.

Mr. Gilbert: Yes, this is what I really want done in this particular amendment. I wanted your confirmation of it.

The other point is that your parliamentary secretary said the other day when he was here that you would probably be reviewing this Bill within the next year or two, because it is necessary not only to bring forth these amendments but to get the co-operation of the provinces with regard to disclaimer clauses and with regard to cut-off clauses. Have we your assurance that you will be reviewing this and if it is not workable that you will tighten it up?

Mr. Basford: I will certainly try. I hope within the next year to review a good number of the federal legislations relating to credit and lending and to be bringing in other legislation. Also, as I made clear on second reading, I hope, and I have a good deal of indication that this will be the case, that this amendment to the Bills of Exchange Act will lead in many provinces to major revisions of their sale of goods acts and their conditional sales acts. When the Bill was read the first time I sent copies to provincial Attorneys General and we had already discussed the concept before. I have already heard from a number of them, and I think it would be improper for me to name them at this point, that they have taken this matter to their governments, or have instructed legislative counsel to proceed to work out their revisions for

[*Interpretation*]

J'aimerais poser une question au Ministre relativement à ce problème particulier. Dans le cas d'un changement de fonctionnement par ces opérateurs adroits qui constituent en réalité le même organisme, le vendeur de voitures d'occasion et la compagnie de financement. Le vendeur amène l'acheteur directement à la compagnie de financement et arrange le prêt avec la compagnie de financement. Ensuite, le vendeur rapporte le chèque et l'applique à l'achat de la voiture, de préférence au fait d'avoir un accord conditionnel sur la vente ainsi que le billet, et qu'assigne la compagnie de financement. Pensez-vous que cet amendement couvre ce genre de situation?

L'hon. Stanley Ronald Basford (Ministre des Corporations et de la Consommation): Oui.

M. Gilbert: Vous pensez que cela le couvre?

M. Basford: Oui, nous espérons que cela le couvre et nous pensons qu'il le couvre. Attention, dans chaque loi, comme vous le savez, il est toujours possible pour un juge d'en arriver à une autre décision particulière. Mais c'est là notre intention.

M. Gilbert: Oui, c'est ce que je veux dans cet amendement particulier. Je voulais avoir votre confirmation sur ce point.

L'autre point est que votre secrétaire parlementaire a dit l'autre jour, lorsqu'il était ici, que vous reviseriez probablement ce Bill au cours de la prochaine année ou des deux prochaines années, parce qu'il est nécessaire non seulement d'apporter ces amendements, mais aussi d'obtenir la coopération des provinces en ce qui concerne les clauses de renonciation et d'interruption. Avons-nous l'assurance que vous renouvellerez ceci, et que si cela ne peut fonctionner que vous le resserrerez?

M. Basford: J'essayerai certainement. J'espère, au cours de la prochaine année, pouvoir reviser un bon nombre de lois fédérales se rapportant aux crédits et aux frais et j'espère également introduire d'autres lois. Également, ainsi que je l'ai exposé clairement lors de la seconde lecture, j'espère—et tout indique que ce sera le cas—que cet amendement à la loi sur les lettres de change aboutira, dans plusieurs provinces, à des révisions substantielles de leur loi sur la vente des marchandises et de leur loi sur les ventes à condition. Lorsque le Bill a été lu pour la première fois, j'en ai fait tenir des copies aux procureurs généraux des provinces et nous avons déjà discuté du concept auparavant. J'ai déjà entendu un bon nombre d'entre eux, et je pense qu'il ne serait pas convenable pour moi de les nommer en ce moment, vu qu'ils ont saisi leur gouverne-

[*Texte*]

their next legislative sessions which, of course, will all be next spring.

Mr. Robinson: I have a supplementary. Did I understand, Mr. Chairman, following what Mr. Gilbert has said, that the amendment to the Bills of Exchange Act would apply to banks as well as to finance companies?

Mr. Basford: Yes.

• 1135

Mr. Robinson: In other words, it is all financial institutions?

Mr. Basford: It applies to all notes given in these circumstances and it does not distinguish between notes given by one institution as opposed to another.

Mr. Robinson: It seems to me that in the past there has been an attempt to get around this kind of thing by the individual, in effect, obtaining a loan from a bank or from a finance company as a separate transaction and then putting up as security the purchase being made. Is this tightened down to the point where they are definitely one and the same in that the lender is tied up with the vendor?

Mr. Basford: Well, no, not entirely the way you put it, sir. If there was some relationship—if this amendment were to carry—between the banks and the vendor, which I cannot imagine, then of course it would be covered. The ordinary transaction where you go to a bank and borrow the money, just borrow it as a personal loan on a demand note, and then go and choose to buy something with it, be it a car or a household appliance or what have you, that would not be covered by this legislation. We have had—and I think it is the view of the Committee—a real fault in the law here which we are correcting, but I think the assumption is—and I think must be surely—that the sleazy transactions we are trying to correct here are not carried on by the banks in Canada. Presumably the person who goes to the bank, makes a personal loan through the bank manager and then goes out and buys something is, to start with, a fairly sophisticated consumer unlike many who are taken advantage of because of the present Bills of Exchange Act and presumably be is aware of what he is doing and what he is paying for the money and what his obligations are.

[*Interprétation*]

ment de cette affaire ou ont demandé à un avocat conseil de continuer à élaborer leur révision pour leurs prochaines sessions législatives qui, naturellement, auront toutes lieu au printemps prochain.

M. Robinson: J'ai une question supplémentaire. Ai-je bien compris, Monsieur le président, à la suite de ce que M. Gilbert a dit, que l'amendement à la Loi sur les lettres de change s'appliquera aux banques, aussi bien qu'aux compagnies de finance?

M. Basford: Oui.

M. Robinson: En d'autres termes, ce sont toutes des institutions financières?

M. Basford: Cela s'applique à tous les billets donnés dans ces circonstances et ne fait pas de distinction entre les billets donnés par une institution, quelle qu'elle soit.

M. Robinson: Il me semble que par le passé on a tenté de se déprendre de cette sorte de choses en obtenant un prêt d'une banque ou d'une société de financement comme transaction séparée et qu'ensuite on établit comme sécurité l'achat qui a été fait. Est-ce que les choses sont structurées de telle façon que le prêteur et le vendeur ne forment qu'un?

M. Basford: Eh bien, non, pas exactement de la manière dont vous l'indiquez, monsieur. S'il y a une relation—si cet amendement devait être adopté—entre les banques et le vendeur, ce que je ne peux imaginer—eh bien alors, elle serait couverte. Dans la transaction ordinaire où vous allez à une banque et empruntez de l'argent, vous l'empruntez juste comme une prêt personnel sur un billet à demande, et ensuite vous choisissez d'acheter quelque chose, soit une voiture ou un instrument ménager ou autre chose. Cela ne serait pas couvert par cette loi. Il y a eu—et je pense que c'est l'opinion du Comité—une erreur réelle dans la loi que nous corrigeons, mais je pense que sûrement les transactions plus ou moins louches que nous essayons de corriger ne sont pas pratiquées ici par les banques au Canada. La personne qui s'adresse à une banque, contracte un emprunt personnel par l'entremise du directeur de la banque et ensuite s'en va acheter quelque chose. Elle est un consommateur assez sophistiqué et différente des nombreuses autres dont on s'occupe à cause de la Loi sur les lettres de change actuelles et elle est au courant de ce qu'elle fait et de ce qu'elle paie pour son argent et de ce que sont ses obligations.

[*Text*]

Mr. Robinson: The kind of situation I am concerned with I think is the same kind that Mr. Gilbert is concerned with, that is, where the individual, goes to buy a new or a used car and signs a promissory note, along with other documents at the same time. On that particular occasion he may not have been taken into a finance company to borrow the money but he has signed a promissory note with the vendor. Subsequently perhaps the same day or at a later date the note is discounted to a lending institution.

Mr. Basford: Oh, but that note would be covered. That would be a consumer note which ultimately ends up in the hands of the bank. I thought you were directing your attention to the case of a person who makes a cash loan from a bank.

Mr. Robinson: Oh, I was. That was the other question I wanted to ask which you have satisfactorily answered.

Mr. Basford: The person who goes to a vendor and signs a whole lot of papers, a conditional sales contract and a note, that would certainly be a consumer note given in relation to a consumer purchase.

The Chairman: Mr. Alexander.

Mr. Alexander: Mr. Chairman, just to follow that matter up, Mr. Basford, when your assistant was here the other day he ultimately indicated to the Committee that in terms of this legislation and the usual legal maxim of "let the buyer beware" now gets involved with another maxim "let the banks beware." Following up what Mr. Robinson was saying, and I think he was trying to get into this area, I am concerned about the fraudulent seller and a bank manager being in cahoots.

First, let me give you this illustration. Does it make any difference if the seller directs the purchaser, or takes the purchaser to the bank and the bank then says: "All right, we shall now give you the money" and nine times out of ten you are asked: "What do you want the money for?" After you tell him: "I intend to buy a motor vehicle from the Sullivan and Deakon Motors...

Mr. Deakon: God forbid.

Mr. Alexander: ...he says: "That is fine. Our practice is in order to see that you carry on as you have stated that you intend to do, we make the cheque payable not only to

[*Interpretation*]

M. Robinson: La sorte de situation dont je m'occupe est, je pense, la même que celle qui intéresse M. Gilbert, c'est-à-dire, le cas de la personne qui va acheter une voiture neuve ou d'occasion et signe un billet à ordre, et d'autres documents en même temps. Il se peut alors qu'il n'ait pas communiqué avec une compagnie financière pour emprunter l'argent mais il a signé un billet à ordre avec le vendeur. Peut-être que plus tard, le même jour, ou à une date ultérieure, le billet est escompté à une institution de prêt.

M. Basford: Oh, mais ce billet serait couvert. Ce serait un billet pour consommateur, qui en dernier lieu aboutirait à une banque. Je pensais que vous portiez votre attention vers le cas d'une personne qui fait un emprunt en argent comptant d'une banque.

M. Robinson: Oh, c'est ce que je faisais. C'était l'autre question que je voulais vous poser et à laquelle vous avez bien répondu.

M. Basford: La personne qui se rend chez un vendeur et signe un grand nombre de documents, un contrat de vente conditionnelle et un billet, ce serait certainement un billet de consommateur remis contre un achat fait par un consommateur.

Le président: Monsieur Alexander.

M. Alexander: Monsieur le président, juste pour poursuivre cette affaire, monsieur Basford, lorsque votre adjoint était ici l'autre jour, il a indiqué en dernier ressort au Comité que, aux termes de cette Loi, la maxime légale usuelle qui consiste à dire «que l'acheteur prenne garde», se trouve maintenant impliquée par une autre maxime qui dit «que les banques prennent garde.» A la suite de ce que M. Robinson disait et je pense qu'il essayait d'entrer dans ce domaine, j'éprouve quelques inquiétudes au sujet du fait que le vendeur malhonnête et un directeur de banque soient de mèche.

Tout d'abord laissez-moi vous donner une illustration. Est-ce que cela fait une différence si le vendeur dirige l'acheteur ou conduit l'acheteur à une banque et que la banque dit alors: «Très bien, nous allons vous donner l'argent maintenant, et neuf fois sur dix, on vous demande: «Pourquoi voulez-vous l'argent?» Vous lui dites alors: «Je veux acheter une automobile de chez Sullivan et Deakon Motors...

M. Deakon: Dieu m'en préserve.

M. Alexander: ... il dit: «C'est bien. Notre pratique est que vous continuiez de faire comme vous aviez déclaré selon ce que vous aviez l'intention de faire, aussi faisons-nous

[*Texte*]

Alexander, but also to Sullivan and Deakon Motors". Is this still a two-party transaction between the purchaser and the bank or in fact now is the bank brought into the picture and becomes a three-party transaction?

[*Interprétation*]

un chèque payable non seulement à Alexander, mais aussi à Sullivan et à Deakon Motors. Est-ce que ceci est toujours une transaction à deux parties, entre l'acheteur et la banque ou en réalité, maintenant que la banque est introduite dans le tableau, cela devient-il une transaction à trois parties?

• 1140

Mr. Basford: I think where there is that close relationship which you mention, and where it would be made clear to the bank manager that this was for this purchase, and in fact the proceeds of the loan were by cheque made payable to the vendor, any court would call that a note issued in respect of a consumer purchase.

M. Basford: Je pense que, lorsqu'il y a une relation étroite comme celle que vous mentionnez et qu'on explique clairement au directeur de la banque que l'emprunt est pour cet achat, et qu'en réalité les produits de l'emprunt sont faits par chèque payable au vendeur, tout tribunal appellerait cela un billet émis en ce qui concerne un achat de biens de consommation.

Mr. Alexander: That is the point I am getting at.

M. Alexander: C'est justement le point auquel je veux en venir.

Mr. Robinson: If I might have a supplementary?

M. Robinson: Pourrais-je poser une question supplémentaire?

Mr. Alexander: Right.

M. Alexander: Bien.

Mr. Robinson: Would I understand then that if the purchaser had a problem with the vendor that he would not be required normally to continue to make payments to the bank, the promissory note would be considered void as between him and the bank because of the relationship that the purchaser has with the vendor?

M. Robinson: Est-ce que je comprendrais alors que si l'acheteur avait un problème avec le vendeur à savoir qu'on ne lui demanderait pas normalement de continuer à faire les paiements à la banque. Le billet à ordre serait-il considéré nul entre lui et la banque à cause du rapport que l'acheteur a avec le vendeur?

Mr. Basford: The minute it becomes a consumer note he could raise the equities against the person holding the note.

M. Basford: Dès qu'il devient un billet du consommateur, il peut soulever la question de l'équité contre la personne détenant le billet.

Mr. Robinson: In other words, if the bank sued the purchaser under the note, and the purchaser set up as his defence the fact that he has a problem with the contract with the vendor, immediately the bank would not be allowed to take action without bringing in this third party, the vendor?

M. Robinson: En d'autres termes, si la banque poursuit l'acheteur à cause du billet, et si l'acheteur établit comme défense le fait qu'il a un problème en ce qui concerne le contrat avec le vendeur, immédiatement la banque ne serait pas autorisée à prendre les mesures nécessaires sans introduire ce troisième parti qui est le vendeur?

Mr. Basford: Just a minute, I lost you. Who was suing whom, for collection?

M. Basford: Juste une minute, je ne vous suis plus. Qui est-ce qui poursuit qui, pour percevoir l'argent?

Mr. Robinson: The bank is suing the purchaser, the borrower, and the borrower has a problem with the vendor. At that stage do I understand there would be no payments payable under the note as in the past? In other words, he cannot say this is a demand for money, it must be paid regardless of any defence you may have against the vendor?

M. Robinson: La banque poursuit l'acheteur et l'emprunteur a un problème avec le vendeur, à ce stade est-ce que je dois comprendre qu'il n'y aurait pas de paiements payables en vertu du billet comme par le passé? En d'autres termes, il ne peut pas dire que c'est une demande d'argent, cela doit être payé quelle que soit la défense que vous puissiez avoir contre le vendeur?

Mr. Basford: Yes, in the particular effect pattern that Mr. Alexander raised, because in

M. Basford: Oui, dans l'exemple particulier que M. Alexander a signalé, parce que dans

[*Text*]

that tax pattern it was my view this was a note given in relation to a consumer purchase and therefore was a consumer note. The consequences follow, but I do not want to mislead you. If you go to your bank manager and borrow money on a demand note then the next day or a week later, with somone totally unrelated to the bank in any way go across town and buy a car that is a demand note; it is not a consumer note, and the bank could collect from you. But Mr. Alexander gave an effect pattern which in my view made it a related transaction and made that note given by you to the bank, a consumer note.

Mr. Robinson: Would the situation have been the same if instead of making the cheque out payable to the dealer and the lender—would the situation also have been the same, if it was merely a relation of facts to the bank and the bank said "Well you want to buy a car, fine here is the cheque, payable to you personally"? Would it have made any difference if there was a disclosure to the bank as to why the loan was being made?

Mr. Basford: No; just by disclosing to the bank what you are using the proceeds of the loan for would not make it a related transaction.

Mr. Robinson: In other words, you would say that the cheque would have to be made out payable to the vendor as well as the lender?

Mr. Basford: That is not a requirement. That would establish a relationship and establish that it was a note given in relation to a consumer purchase. There may be other effect patterns which establish the same thing, this relationship.

The Chairman: Mr. Deakon.

Mr. Alexander: I am speaking and I will not be too long.

The Chairman: I am sorry.

Mr. Alexander: That was my first illustration. Let us say that the bank gives the cheque to the individual, but the reason the bank gave the cheque to the individual is because the salesman approached the bank with the individual and as a result of his presence the money was then forwarded, there was some discussion between the three parties. Is the bank still within the confines of the Act?

[*Interpretation*]

ce mode d'impôts, je pensais que c'était un billet donné à la suite d'un achat de consommateur et qu'en conséquence il s'agissait d'un billet de consommateur. Les conséquences suivent, mais je ne veux pas vous induire en erreur. Si vous allez chez votre gérant de banque et que vous empruntiez de l'argent sur un billet de demande, et que le jour suivant ou une semaine plus tard, avec quelqu'un qui n'a aucun rapport avec la banque vous allez en ville acheter une voiture, ceci est un billet à demande, ce n'est pas un billet de consommateur, et la banque peut percevoir l'argent de vous. Mais M. Alexander a donné un effet qui, à mon avis, en faisant une transaction apparentée et rendait ce billet que vous avez donné à la banque un billet de consommateur.

M. Robinson: Est-ce que la situation aurait été la même si, au lieu de faire un chèque payable au vendeur et au prêteur, s'il s'était agi seulement d'une relation de faits à la banque, et que la banque dise «Eh bien, vous voulez acheter une voiture, très bien, voici le chèque payable à vous personnellement». Est-ce que cela aurait fait une différence, si on avait révélé à la banque pourquoi l'emprunt était fait?

M. Basford: Non. Simplement en découvrant à la banque pourquoi vous utilisez le produit de l'emprunt ne le rendrait pas une transaction apparentée.

M. Robinson: En d'autres termes, diriez-vous que le chèque devrait être fait payable au vendeur aussi bien qu'au prêteur?

M. Basford: Ce n'est pas une exigence. Cela établirait un rapport et établirait également que c'était un billet donné en rapport avec un achat de consommateur. Il peut y avoir d'autres modalités d'effet qui établissent la même chose.

Le président: Monsieur Deakon.

M. Alexander: Je vais être concis dans mes propos.

Le président: Je regrette.

M. Alexander: C'était mon premier exemple. Disons maintenant que la banque donne le chèque au particulier, mais que la raison pour laquelle la banque a donné le chèque au particulier est que le vendeur s'est mis en rapport avec la banque et le particulier, et comme résultat de sa présence, l'argent a alors été expédié. Il y a eu quelque discussion entre les trois parties. La banque est-elle toujours dans les limites de la loi?

[*Texte*]

• 1145

Mr. Basford: I think each of these cases would depend upon the particular effect pattern, and I think you are getting into the stage of whether this is in fact within the amendment Mr. Gilbert. I posed an arm's-length transaction.

Mr. Alexander: Right.

Mr. Basford: Which would be a matter of facts to be fitted into the definitions within the Income Tax Act.

Mr. Alexander: All right. Let me ask you this then. It appears to me, and I suggest to you Mr. Basford, that any time a bank gets involved with consumer purchases then their promissory notes have to be marked.

Mr. Basford: If they get involved in the consumer purchase in a way to make it a note given in relation to a consumer purchase.

Mr. Alexander: Right.

Mr. Basford: I do not want to mislead you.

Mr. Alexander: No, no.

Mr. Basford: To say that every personal loan granted by a bank should be endorsed or has to be endorsed would be quite a wrong interpretation.

Mr. Alexander: I suggest, Mr. Basford that what I indicated earlier, let the banks beware, still holds. It would be advisable for them to have these promissory notes marked.

Mr. Basford: No, I think the banks would be well advised, as I am sure they are, to look at this very closely and advise their managers of the new state of the law so that if they are involved in these sort of related transactions that either they made sure the notes are marked or they do business in a different way.

Mr. Alexander: They take their chances.

Mr. Robinson: The bank knowing this, having this information will merely say to the individual, "Look I want you to sign here saying that this loan you are making has no relationship to the item you are purchasing".

Mr. Basford: No, I do not think so. May I say that I do not think in this whole area we

[*Interprétation*]

M. Basford: Je pense que chacun de ces cas dépendrait du modèle d'effets particuliers, et je pense que vous entrez dans le stade de savoir si ceci entre en fait dans l'amendement, monsieur Gilbert. J'ai fait une transaction à distance.

M. Alexander: Bien.

M. Basford: Ce qui serait une question de faits à introduire dans les définitions de la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. Alexander: Très bien. Laissez-moi alors vous poser la question suivante. Il me semble, et je vous le suggère, monsieur Basford, que lorsqu'une banque se trouve impliquée dans des achats de biens de consommation, alors ses billets à ordre doivent être marqués.

M. Basford: Si elles deviennent impliquées dans un achat de consommateurs de manière à en faire un billet donné en rapport avec un achat de consommateurs.

M. Alexander: C'est exact.

M. Basford: Je ne veux pas vous induire en erreur.

M. Alexander: Non, non.

M. Basford: Dire que tout prêt personnel fait par une banque devrait être endossé ou doit être endossé serait une interprétation tout à fait erronée.

M. Alexander: Je suggère, monsieur Basford, que ce que j'ai indiqué plus tôt à savoir que les banques se méfient, est toujours valable. Il serait recommandable pour elles de marquer ses billets à ordre.

M. Basford: Non, je pense que les banques feraient bien—et je suis sûr qu'elles font bien—de regarder cette chose de très près et d'informer leurs directeurs du nouvel état de la loi, afin que si elles doivent se trouver impliquées dans cette sorte de transaction, elles s'assurent que les billets soient marqués ou encore qu'elles fassent leurs affaires d'une autre manière.

M. Alexander: Elles prennent leur chance.

M. Robinson: La banque connaissant ceci, et ayant ce renseignement dira simplement au particulier: «Eh bien, je veux que vous signiez ici, en disant que cet emprunt que vous faites n'a aucun rapport avec l'article que vous achetez».

M. Basford: Non, je ne pense pas de cette façon. Puis-je dire que je ne pense pas que

[*Text*]

are trying to correct here the problem, if we want to call them injustices and inequities, occurs because of the operations of the banks. The difficult transactions and the unjust ones are things that banks never see by quite disreputable finance companies. By that I do not want to imply that all finance companies are disreputable either, but by small operators, pretty marginal operators, and what I think in the view of this Committee and certainly in my opinion, unpleasant operators. I think someone who is sufficiently sophisticated to go to the bank in the first place rather than to some other lending institution to get the advice of his manager, or the credit manager, is, I think we can presume, first getting a fairly high quality of service, and a high quality of advice. The abuses do not arise from banking operations. I think that is an important point to make.

The Chairman: Mr. Deakon?

Mr. Alexander: I have just one last question.

The Chairman: I am sorry.

Mr. Alexander: It was brought to my attention that our bank notes—I am very interested in this because it is a promissory note—read, on a $20 bill which I am fortunate to have, the "Bank of Canada will pay to the bearer on demand". I see Mr. Thorson is shaking his head. Is this within the confines of this Bill?

Mr. Thorson: No.

Mr. Alexander: Why, sir?

Mr. Thorson: A bank note is not a bill of exchange or promissory note, it is legal tender in the strict sense of the word. The words "will pay to the bearer on demand" really serve no legal function whatever. In fact I have heard it suggested that those words will probably come off the bank notes at a future date. Really the promise to pay bearer on demand is simply a promise to pay the bearer, in your case $20. That obligation can be discharged by handing you another $20 note.

Mr. Basford: Mr. Thorson has stated the facts as such, Mr. Alexander, that if you go across the street to the Bank of Canada they will give you another $20 note.

[*Interpretation*]

dans tout ce domaine que nous essayons de corriger ici, que le problème, si nous voulons les appeler injustices et iniquités, se produit à cause du fonctionnement des banques. Les transactions difficiles et les transactions injustes sont des choses que les banques ne voient jamais dans les compagnies financières tout à fait louches. Par cela, je ne veux pas dire que toutes les compagnies financières sont louches, mais les banques voient des choses chez les petits opérateurs, chez les opérateurs marginaux assez petits, et chez les opérateurs désagréables. Je pense que quelqu'un qui est suffisamment sophistiqué pour aller à une banque en premier lieu plutôt que de se rendre à une autre institution de prêt, afin de demander le conseil de son directeur, ou du directeur du crédit, est, à mon avis et nous pouvons le supposer, une personne qui obtient un bon service des conseils sensés. Les abus ne proviennent pas des opérations bancaires. Je pense que c'est un point important à souligner.

Le président: Monsieur Deakon?

M. Alexander: J'ai encore une dernière question.

Le président: Je regrette.

M. Alexander: On a porté à mon attention que nous billets de banque—je suis très intéressé par ceci, parce que c'est un billet à ordre portant sur un billet de $20 dollars que j'ai la chance d'avoir «La Banque du Canada paiera au porteur sur demande». Je vois que M. Thorson secoue la tête. Est-ce que ceci se trouve dans les disparitions du Bill?

M. Thorson: Non.

M. Alexander: Pourquoi, monsieur?

M. Thorson: Un billet de banque n'est pas un billet d'échange ou un billet à ordre, c'est une monnaie libératoire au sens strict du mot. Les mots «paiera au porteur sur demande» ne remplissent aucune fonction juridique quelles qu'elles soient. En fait, j'ai entendu dire que l'on proposait que ces mots soient enlevés sur les billets de banque qui seront émis à l'avenir. En fait, la promesse de payer le porteur sur demande est simplement une promesse de payer le porteur, dans votre cas, $20. Cette obligation peut être remplie en vous remettant un autre billet de $20.

M. Basford: Monsieur Thorson a déclaré que les faits étaient bien les suivants, M. Alexander, à savoir que si vous traversez la rue et que vous vous rendez à la banque du Canada, on vous remettra un autre billet de $20.

[*Texte*]

Mr. Alexander: That is your opinion not mine.

The Chairman: Order. Mr. Deakon.

Mr. Deakon: Thank you Mr. Chairman. Most of the arguments I had were brought up already but am I correct in saying that if this amendment is approved, a bill of exchange or a promissory note will be conclusively considered as being issued for a consumer purchase if these two conditions are fulfilled?

• 1150

That is a position that was preventing the banking of money or other type of security by a person other than the seller to enable the purchaser to make the purchase; both these things must be fulfilled. Secondly, they must have dealt at arm's length. This will all be a question of fact for the judge to ascertain or to render a decision. And there will be a lot of situations that will arise which will have all kinds of twists to them so it will be a question of fact, to satisfy the parties dealing with the matter that both these relationships specifically have been satisfied.

Mr. Basford: No. Proposed Section 189(2) of the Bill makes clear that the vendor is the taker of the note in relation to a consumer purchase. That is obviously a consumer note and that is provided for under this legislation.

The problem that the Committee was concerned about last week, as I understand it, and Mr. Gilbert's amendment is designed to deal with, is that where the purchaser borrows the money to pay off the vendor, in effect it makes a cash purchase. Under Mr. Gilbert's amendment it is very clear that the note given to this third party lender would be a consumer note within the meaning of this proposed Act, and therefore subject to the equities. Whether this third party lender is in fact subject to this law is a question of fact admittedly coming within this amendment. And that is why we have got reference to the Income Tax Act in there so that for judges interpreting it there is some certainty as to what "arm's length" or "non-arm's length" means.

Mr. Deakon: I understand exactly what you are saying but in order to have it presume to be a consumer note which they claim is a promissory note under the definition of the proposed Act, these two conditions must be fulfilled together...

[*Interprétation*]

M. Alexander: Ceci est votre opinion et non la mienne.

Le président: A l'ordre. Monsieur Deakon.

M. Deakon: Merci Monsieur le président. La plupart des points que je voulais mentionner ont déjà été étudiés, mais est-ce que j'ai raison de dire que si cet amendement est approuvé, un billet d'échange ou un billet à ordre sera considéré en fin de compte comme étant délivré comme achat de consommation si ces deux conditions sont remplies.

C'est cette situation qui a empêché l'argent des banques ou toute autre valeur détenue par une personne autre que le vendeur de permettre à l'acheteur de faire l'achat; ces deux conditions devront être remplies. En deuxième lieu, il fallait que la transaction soit faite d'une façon indépendante. Tout ceci devra être apprécié par le juge. Il y aura beaucoup de situations compliquées et c'est sur la base des faits que l'on donnera satisfaction aux parties.

M. Basford: Le paragraphe (2) de l'article 189 proposé dans ce Bill indique clairement que le vendeur est le preneur du billet dans le cadre d'un achat de consommation. Il s'agit là, de toute évidence, d'un billet du consommateur et ceci est prévu dans le cadre de la présente législation.

Le problème dont s'occupait le Comité la semaine dernière, si je le comprends bien, et l'amendement présenté par M. Gilbert concerne le cas ou l'acheteur emprunte de l'argent pour rembourser le vendeur, ce qui revient, en fait, à un achat au comptant. Selon l'amendement présenté par M. Gilbert, il est fort clair que le billet donné à ce tiers prêteur constituerait un billet de consommateur dans le sens de la loi présentement proposée et par conséquent sujette aux mêmes possibilités de revendication comme avoir. Que ce tiers prêteur soit en fait assujetti à la loi est une question de fait, qui, il faut l'admettre, entre dans le cadre de cette modification. C'est là que nous en revenons à la Loi de l'impôt sur le revenu pour permettre au juge d'apporter une certaine certitude sur ce que désignent les expressions avec lien de dépendance et sans lien de dépendance.

M. Deakon: Je comprends très bien ce que vous voulez dire, mais pour qu'on prenne comme billet du consommateur ce que l'on prétend être un billet à ordre en vertu de la définition de la loi proposée, il faut que ces deux conditions soient remplies ensemble...

[*Text*]

Mr. Basford: Yes.

Mr. Deakon: ...but to have the purchaser have the same equities as he would have against a seller; in other words, that is the third party.

Mr. Basford: Yes.

The Chairman: Mr. Murphy and Mr. Sullivan. Mr. Murphy.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, I am a little uncertain about the wording of the amendment. The Minister has outlined some of the circumstances in which it would apply. I am as anxious as Mr. Gilbert is and everyone else to cover as many holes as we can but I am a little bit concerned that we may have thrown the net too wide here, possibly so wide that the banks will start freezing up on the loans. When you say this set of circumstances is met then there is a conclusive presumption that the transaction is a consumer purchase transaction and the definition in subsection (a):

> (a) the consideration for its issue was the lending or advancing of money or other valuable security by a person other than the seller, in order to enable the purchaser to make the consumer purchase;

I cannot think of any circumstance where a person borrows money that he is not borrowing it to make some type of purchase. He is not borrowing it to put it in the bank.

Mr. Basford: But I can imagine all sorts of circumstances where he is borrowing it from an arm's length lender.

Mr. Murphy: Right.

Mr. Basford: All sorts of circumstances.

Mr. Thorson: And also all sorts of circumstances where the money is being borrowed either for general purposes or for the purpose of enabling the purchaser...

Mr. Murphy: I am sorry. It is a double thing. There is an "and" in there.

Mr. Thorson: Yes. It is the two requirements of (a) and (b).

Mr. Murphy: Yes, sir, I am satisfied. And the second point—it really does not deal with the amendment—deals with the definition of the word "goods" in proposed Section 188 (b). Does that definition cover such things as share certificates and if so, is it intended to? I think a share certificate might be something

[*Interpretation*]

M. Basford: Oui.

M. Deakon: ...mais pour que l'acheteur ait les mêmes revendications au point de vue avoir qu'il aurait à l'encontre du vendeur; en d'autres termes à l'encontre du tiers.

M. Basford: Oui.

Le président: Monsieur Murphy puis Monsieur Sullivan. Monsieur Murphy.

M. Murphy: Monsieur le président, je ne suis pas très certain du libellé de cet amendement. Le Ministre a exposé certaines des circonstances dans lesquelles il s'appliquerait. Je voudrais tout comme M. Gilbert que nous prévoyons le plus de cas possible, mais je crains que nous ayons été un peu trop loin et que, peut-être même, les banques gèleront leurs prêts. Lorsque vous dites que cette série de circonstances est présente c'est conclure que la transaction est une transaction d'achats de biens de consommation et la définition donnée dans l'alinéa *a*) est la suivante:

> *a*) Si la contrepartie de son émission a été le prêt ou l'avance d'une somme d'argent ou autre valeur au montant déterminé par une personne autre que le vendeur, afin de permettre à l'acheteur de faire l'achat de consommation:

Je ne puis concevoir qu'une personne emprunte de l'argent, si ce n'est pour faire quelque genre d'achat. Il n'emprunte pas pour placer l'argent à la banque.

M. Basford: Mais on peut imaginer toutes sortes de circonstances où cette personne emprunte de l'argent d'un prêteur indépendant.

M. Murphy: C'est exact.

M. Basford: Toutes sortes de circonstances.

M. Thorson: Et aussi toutes sortes de circonstances où l'argent peut être emprunté soit dans un but général, soit pour permettre à l'acheteur...

M. Murphy: Je n'excuse. Il y a deux choses ici. Dans cet alinéa il y a un «et».

M. Thorson: Oui. Ce sont les deux exigences de *a*) et *b*).

M. Murphy: Oui, monsieur, ceci me satisfait. Et le deuxième point ne traite pas réellement de l'amendement. Il traite de la définition du terme «marchandises» qui se trouve à l'alinéa *b*) de l'article 188 de l'article proposé. Est-ce que cette définition englobe des certificats d'actions; et dans ce cas, est-ce que ceci a

[*Texte*]

'which is considered a subject of trade or commerce.

Mr. Basford: No, the view is decidedly no. It was not intended to cover share certificates and there is no way a share certificate would come in by that definition. Mr. Thorson might want to...

Mr. Murphy: It just says "any article".

Mr. Basford: Yes.

• 1155

Mr. Murphy: It may be stretching it because you could get into all kinds of trouble there with the fly-by-night shift and one thing or another.

Mr. Thorson: Mr. Chairman, I think this takes you back to the constitutional law cases under the trade and commerce head. The expression "article" that may be the subject of trade and commerce is not wide enough to encompass a share which is in reality nothing more than a right or series of rights in relation to the capital stock of a company. In the first place, it is not an article and the case law supports the proposition that it is not something that may be the subject of trade and commerce.

Mr. Murphy: Fine, thank you.

The Chairman: Mr. Sullivan.

Mr. Gervais: A supplementary, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Gervais.

Mr. Gervais: Would you say this law covers accounts? Some of these collection companies or individuals go around and buy accounts from a garage or a store and they do their best to collect them.

Mr. Basford: No, of course it would not cover the account because that again would be a right. But if the account or the debt is backed up by some promissory note which was given in these circumstances, the collection of the account would be subject to the rights under the note which would be a consumer note and therefore the consumer's right to object would be covered. The merchant can only give to the collection agency whatever rights the vendor has.

Mr. Gervais: But at the time the sale took place the consumer note did not exist.

[*Interprétation*]

été fait intentionnellement? Je crois qu'un certificat d'actions peut être sujet à l'échange ou commerce.

M. Basford: Non, on avait pas l'intention de prévoir les certificats d'actions dans cette définition. M. Thorson aimerait peut-être...

M. Murphy: Il est simplement indiqué «tout article».

M. Basford: Oui.

M. Murphy: Il peut y avoir extension de la définition ici, car vous pouvez avoir toutes sortes d'ennuis avec les vendeurs à la sauvette etc.

M. Thorson: Monsieur le président, je crois que ceci nous ramène à la jurisprudence constitutionnelle dans le domaine du commerce. Ce terme «article» qui peut être sujet à commerce n'est pas assez vaste pour comprendre une action qui n'est autre qu'un droit ou une série de droits en relation avec une action de compagnie. En premier lieu, il ne s'agit pas d'un article et la jurisprudence indique qu'il ne s'agit pas de quelque chose qui soit sujet à commerce.

M. Murphy: Très bien, merci.

Le président: Monsieur Sullivan.

M. Gervais: Une question complémentaire, monsieur le président.

Le président: Monsieur Gervais.

M. Gervais: Est-ce que vous diriez que cette loi vise aussi les comptes? Certaines compagnies ou personnes s'occupant du recouvrement achètent les comptes d'un garage ou d'un magasin et s'efforcent de percevoir l'argent en l'occurrence.

M. Basford: Non, naturellement, ceci ne comprendrait pas les comptes, car il s'agirait là de nouveau d'un droit. Si le compte ou la dette est étayé par quelques billets à ordre donnés dans ces circonstances, le recouvrement des sommes du compte serait sujet au droit indiqué dans le billet qui serait un billet du consommateur et par conséquent le droit du consommateur serait prévu. Le marchand ne peut donner à l'organisme qui s'occupe des recouvrements que les droits qu'a le vendeur.

M. Gervais: Mais au moment de la vente, le billet du consommateur n'existait pas.

[*Text*]

Mr. Basford: It would depend on the terms of the sale which vary.

Mr. Gervais: Of course, I am getting into a civil matter there pretty well.

Mr. Basford: If it were a credit account unsupported by any documentation or any notes, then the merchant could sell his account for collection. But if it were an appliance dealer who has financed all his sales and taken notes for them, all he can give to the collection agency is his notes and the rights he has under them.

Mr. Gervais: The rights would follow, then.

Mr. Basford: Yes.

The Chairman: Mr. Sullivan.

Mr. Sullivan: Mr. Minister, just a question about making the cheque payable to the dealer and the borrower. Surely that would be a piece of evidence to be considered by the court.

Mr. Basford: Yes.

Mr. Sullivan: That is not conclusive evidence by any means because if the bank has the same knowledge, no matter whom it makes the cheque payable to, before a court it would not make very much difference to involve them in the consumer purchase.

Mr. Basford: Yes.

Mr. Sullivan: Maybe Mr. Thorson could tell us why he put the words "conclusively presumed" in the amendment. The word "conclusively" usually can be "but" or "presumption". Does this mean this way you cannot?

Mr. Thorson: No. That is correct, Mr. Sullivan. The point was really to deem it to be, for this purpose, a note issued in respect of a consumer transaction and the opening words are to make it clear that this does not limit the circumstances in which other fact situations may be held to be within the terms of the legislation.

Mr. Sullivan: I see. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Gentlemen, we have two further technical amendments. There are two, Mr. Basford? Perhaps at this time they could be introduced to the Committee. As we do

[*Interpretation*]

M. Basford: Cela dépendrait des conditions de la vente qui varient.

M. Gervais: Naturellement, je m'engage ici dans une question de droit civil.

M. Basford: S'il s'agissait d'un compte de crédit non étayé par des billets ou des lettres, alors le marchand pourrait vendre son compte pour recouvrement. S'il s'agissait d'un détaillant d'appareils ménagers qui avait financé toutes ses ventes et pris des billets à ce sujet, tout ce qu'il peut donner à l'agence de recouvrement ce sont ses billets et les droits qu'il a en vertu de ceci.

M. Gervais: Les droits suivraient, alors.

M. Basford: Oui.

Le président: Monsieur Sullivan.

M. Sullivan: Monsieur le Ministre, me permettez-vous de poser une question au sujet des chèques payables à l'ordre du détaillant et de l'emprunteur. Il s'agirait là certainement de preuves qui pourraient être prises en considération par le tribunal.

M. Basford: Oui.

M. Sullivan: Il ne s'agit pas là de preuves décisives de toute façon, car si la banque avait les connaissances, quelque soit le destinataire à l'ordre duquel est fait le chèque pour le tribunal, cela ne ferait pas beaucoup de différence en ce qui concerne l'achat du consommateur.

M. Basford: Oui.

M. Sullivan: Peut-être que M. Thorson pourrait nous le dire: pourquoi a-t-il mis les mots: «péremptoirement censé» dans l'amendement. Le mot «péremptoirement» peut d'habitude vouloir dire «mais» ou «par présomption». Ceci veut-il dire que de cette façon vous ne pouvez pas le présumer?

M. Thorson: Non. Ceci est correct, monsieur Sullivan. La question était de le présumer à cette fin; un billet est mis pour une transaction de consommation et les mots mis au début doivent indiquer clairement que ceci ne limite pas les circonstances qui peuvent se présenter à savoir que d'autres situations de fait peuvent être prises en considération en vertu de cette législation.

M. Sullivan: Je vois. Merci, monsieur le président.

Le président: Messieurs, nous avons deux autres amendements techniques. Y en a-t-il deux, monsieur Basford? Peut-être peut-on les présenter au Comité, Comme nous avons

[*Texte*]

have a quorum at this time I will put this amendment as proposed by Mr. Gilbert.

Amendment agreed to.

The Chairman: Mr. Basford, on two technical amendments to the Bill.

Mr. Basford: There are two technical amendments which I will ask Mr. Thorson to explain after the clerk has circulated them. It might be a little easier because they are rather technical.

The Chairman: There is that remote possibility.

Mr. Robinson: While we are waiting, Mr. Chairman, might I have one more question? What happens in a situation where the promissory note has been assigned and reassigned several times? Are all the parties brought into the matter or is it really the holder in due course?

• 1200

Mr. Basford: Well, if it is a consumer note, all subsequent people taking the note take it subject to the law relating to consumer notes.

The Chairman: Mr. Gervais.

Mr. Gervais: Say you are the fifteenth holder, you could never become a holder in due course...

Mr. Basford: No.

Mr. Gervais: ...as we understand it to be?

Mr. Basford: Once it is a consumer note given in relation to a consumer transaction, the equity is between the vendor and the purchaser and there is no way the security holder may perfect his security not subject to those equities.

The Chairman: Mr. Thorson.

Mr. Thorson: Mr. Chairman, the first amendment amends the text of the Bill at page 2. It is designed to meet what might be considered a technical omission in the Bill.

You will see that proposed Section 189(1)(c) of the Bill as set forth on page 2 describes the kinds of instruments that are not intended to be included, one of which is:

[*Interprétation*]

le quorum en ce moment, je vais mettre aux voix cet amendement proposé par M. Gilbert.

L'amendement est adopté.

Le président: Monsieur Basford, parlez-nous des deux amendements techniques au bill.

M. Basford: Après que le greffier les aura distribués aux membres du Comité, je vais demander à M. Thorson d'en parler.

Le président: Il y a cette possibilité très peu probable.

M. Robinson: Tandis que nous attendons, monsieur le président, me permettez-vous de poser une question supplémentaire? Qu'arrive-t-il lorsque le billet à ordre a été cédé et cédé de nouveau plusieurs fois? Est-ce que toutes les parties sont remises en cause ou est-ce que c'est simplement le détenteur au moment donné?

M. Basford: Donc, s'il s'agit d'un billet de consommateur, toutes les personnes qui par la suite reprennent ce billet, le reprennent et deviennent assujettis à la loi concernant les billets des consommateurs.

Le président: Monsieur Gervais.

M. Gervais: Disons que vous êtes le quinzième détenteur, vous ne pourriez jamais devenir un détenteur régulier...

M. Basford: Non.

M. Gervais: ...tel que nous le concevons?

M. Basford: Dès qu'il s'agit d'un billet de consommateur donné en rapport avec une transaction de consommateur, le rapport au point de vue actions s'établit entre le vendeur et l'acheteur et il n'y a aucune façon dont le détenteur du titre puisse améliorer sa valeur sans être assujetti à ces valeurs.

Le président: Monsieur Thorson.

M. Thorson: Monsieur le président, le premier amendement concerne le texte du bill à la page 2. Il est conçu pour remédier à ce que l'on peut considérer comme une mission technique dans le présent bill.

Vous vous rendrez compte que l'alinéa c) du paragraphe (1) de l'article 189 proposé du bill tel qu'il est indiqué à la page 2 décrit les genres d'instruments qui ne doivent être inclus, dont l'un est:

[*Text*]

(c) a cheque that is dated the date of its issue or at the time it is issued is post-dated not more than thirty days,...

It has been drawn to our attention that there are circumstances in which a cheque might be signed today but held until tomorrow or the next day before delivering it to the intended deliveree.

According to the definition of the term "issue" in the Bills of Exchange Act, issue takes place only on the first delivery of the instrument in question. Therefore, this amendment serves to make it clear that we are not intending to bring within the scope of the legislation cheques that in fact were dated yesterday, before the date on which delivery is actually effected.

The Chairman: Your second amendment.

Mr. Thorson: The considerations I just mentioned apply to both (a) and (b) on the first amendment. There are two separate spots where the text of the Bill would be changed.

The Chairman: The second amendment is consequential upon the first.

Mr. Thorson: Yes, that is right; the same point. There is an additional amendment, sir, to page 3 of the text of the Bill. This is a point of rather more substance. It will be seen that in proposed Section 190(2):

(2) A consumer bill or consumer note that is not marked as required by this section is void, except in the hands of a holder in due course without notice...

of the fact that it is a consumer bill or note.

It has again been drawn to our attention that this may work unfairly in one possible category of cases. I think it is perhaps correct to say that we are being abundantly cautious here, but the case in question would be where a cheque is drawn on a bank and is not marked as required by the legislation. In other words somebody has been guilty of an offence under the legislation in not marking it as required by the legislation.

The purchaser signs the cheque. The cheque is not marked and in due course it is processed right through to the bank on which the cheque is drawn and is honoured by the bank.

• 1205

It has been drawn to our attention that it might be unfair to treat that bill as being

[*Interpretation*]

c) un chèque qui porte la date de son émission ou qui, au moment où il est émis, est postdaté de 30 jours au plus...

On a attiré notre attention sur le fait qu'il y a des circonstances dans lesquelles un chèque peut être signé aujourd'hui, mais détenu jusqu'à demain ou jusqu'au jour suivant avant d'être remis au destinataire.

Selon la définition du mot «émis» dans la Loi sur les lettres de change, l'émission n'a lieu que la première fois où l'instrument en question est fourni. Par conséquent, cet amendement a pour objectif d'indiquer clairement que nous ne voulons pas que la présente législation s'occupe de chèques qui ont, en fait, été datés hier, avant la date à laquelle la remise a été effectuée.

Le président: Votre deuxième amendement.

M. Thorson: Les considérations que je viens de mentionner s'appliquent à *a*) et *b*) du premier amendement. Il y a deux endroits distincts où le texte du Bill devrait être changé.

Le président: Le deuxième amendement découle du premier.

M. Thorson: Oui, c'est exact. Il y a un autre amendement, monsieur, à faire à la page 3 du texte du présent bill. Celui-ci est plus important. On remarquera qu'au paragraphe (2) de l'article 190 proposé, il est dit:

(2) Une lettre ou un billet du consommateur qui ne porte pas l'indication requise par le présent article est nul, sauf en la possession d'un détenteur régulier qui n'a pas reçu avis...

Du fait qu'il s'agit d'une lettre ou d'un billet du consommateur.

On nous a de nouveau fait remarquer que ceci peut-être injuste dans une catégorie de cas éventuels. Je crois qu'il est exact de dire que nous sommes extrêmement prudents ici, mais ce cas en question serait celui d'un chèque qui serait tiré sur une banque et ne porterait pas l'indication requise par la législation. En d'autres termes, quelqu'un est coupable d'un délit en vertu de cette loi, s'il ne porte pas l'indication exigée par cette dernière.

L'acheteur signe le chèque, le chèque n'est pas endossé de cette indication et il finit par retourner à la banque sur laquelle il a été tiré et la banque l'honore.

On nous a fait remarquer qu'il était injuste de traiter cette lettre comme nulle pour la

[*Texte*]

void as against the person who wrote the cheque in the first place, where the bank had no notice at all of the fact that the cheque was a consumer bill or a consumer note. We are therefore proposing the addition of words that would make it clear that the maker of the cheque cannot assert the invalidity of his cheque against the drawee in circumstances where the drawee had no notice of the fact that it was a consumer bill or consumer note.

The Chairman: Will someone move these three technical amendments?

Mr. Deakon: I so move.

Amendments agreed to.

Clause 2 as amended agreed to.

Clause 3 agreed to.

Clause 1 agreed to.

Title agreed to.

The Chairman: Shall I report the Bill?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Shall I order a reprint of Bill C-208 as amended for distribution to members of Parliament?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: We will see you in the penitentiaries.

[*Interprétation*]

personne qui l'a rédigée à l'origine, lorsque la banque ne savait pas du tout qu'il s'agissait d'une lettre ou d'un billet du consommateur. Nous proposons, par conséquent, que l'on ajoute des mots qui indiquent clairement que le tireur, la personne qui fait le chèque ne puisse se prévaloir de la nullité de son chèque contre le tiré dans les circonstances où le tiré ne connaissait pas le fait qu'il s'agissait d'une lettre ou d'un billet de consommateur.

Le président: Est-ce que quelqu'un propose ces trois amendements techniques?

M. Deakon: Je les propose.

Les amendements sont adoptés.

L'article 2 modifié est adopté.

L'article 3 est adopté.

L'article 1 est adopté.

Le titre est adopté aussi.

Le président: Puis-je faire rapport du bill?

Des voix: D'accord.

Le président: Puis-je ordonné que le bill C-208 soit réimprimé sous sa forme modifiée pour être distribué aux députés?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous nous reverrons dans les pénitenciers.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

Government Publications

HOUSE OF COMMONS

Second Session

Twenty-eighth Parliament, 1969-70

CHAMBRE DES COMMUNES

Deuxième session de la

vingt-huitième législature, 1969-1970

STANDING COMMITTEE

ON

JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT

DE LA

JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

MINUTES OF PROCEEDINGS

AND EVIDENCE

PROCÈS-VERBAUX ET

TÉMOIGNAGES

LIBRARY
JUN 30 1970
UNIVERSITY OF TORONTO

No. 33

TUESDAY, JUNE 9, 1970

LE MARDI 9 JUIN 1970

Respecting

Bill C-192, An Act respecting the Federal Court of Canada.

Concernant le

Bill C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

Including

FIFTEENTH REPORT TO THE HOUSE

Y compris le

QUINZIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE

Appearing:

Minister of Justice and Attorney General of Canada. Hon. John N. Turner

Comparaît:

Ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

(*See Minutes of Proceedings*)

22160—1

UNIVERSITY OF TORONTO
LIBRARY,
SERIALS DEPT.,
TORONTO 181, ONT.

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chairman Mr. Donald R. Tolmie *Président*

Vice-Chairman M. Paul M. Gervais *Vice-président*

and Messrs. et MM.

Alexander,
Blair,
Brewin,
Cantin,
Chappell,
Gibson,
Gilbert,
Hogarth,
Latulippe,
MacEwan,
MacGuigan,
Marceau,
McCleave,
McQuaid,
Murphy,
Robinson,
Schumacher,
Woolliams—(20).

(Quorum 11)

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

Pursuant to S.O. 65(4)(*b*)

Mr. Blair replaced Mr. Roy (*Timmins*) on May 28, 1970.

Mr. Gibson replaced Mr. Forget on May 28, 1970.

Mr. Goode replaced Mr. Deakon on May 28, 1970.

Mr. MacGuigan replaced Mr. Cullen on May 28, 1970.

Mr. Latulippe replaced Mr. Fortin on May 28, 1970.

Mr. Deakon replaced Mr. Goode on June 8, 1970.

Mr. Cantin replaced Mr. Sullivan on June 9, 1970.

Mr. Chappell replaced Mr. Yanakis on June 9, 1970.

Mr. Marceau replaced Mr. Deakon on June 9, 1970 (evening sitting).

Conformément à l'article 65(4)*b*) du Règlement

M. Blair remplace M. Roy (*Timmins*) le 28 mai 1970.

M. Gibson remplace M. Forget le 28 mai 1970.

M. Goode remplace M. Deakon le 28 mai 1970.

M. MacGuigan remplace M. Cullen le 28 mai 1970.

M. Latulippe remplace M. Fortin le 29 mai 1970.

M. Deakon remplace M. Goode le 8 juin 1970.

M. Cantin remplace M. Sullivan le 9 juin 1970.

M. Chappell remplace M. Yanakis le 9 juin 1970.

M. Marceau remplace M. Deakon le 9 juin 1970 (séance du soir).

REPORT TO THE HOUSE

WEDNESDAY, June 10, 1970.

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

Pursuant to its Order of Reference of Wednesday, March 25, 1970, your Committee has considered Bill C-192, An Act respecting the Federal Court of Canada, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 2

Delete lines 27 and 28, on page 2, and substitute the following therefor:

'(*k*) "practice and procedure" includes evidence relating to matters of practice and procedure;'

Clause 10

Delete lines 16 and 17, on page 6, and substitute the following therefor:

'while so acting has all the powers of a judge of the Court and shall be referred to as a deputy judge of the Court.'

Clause 16

Amend the English version by deleting lines 19 to 22, on page 9, and substitute the following therefor:

"(2) The Chief Justice shall designate the judges to sit from time to time and the appeals or matters to be heard by them."

Clause 20

Delete line 17, on page 12, and substitute the following therefor:

'of Canada or at law or in equity,'

Clause 22

Delete line 16, on page 13, and substitute the following therefor:

RAPPORT À LA CHAMBRE

LE MERCREDI 10 juin 1970

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Conformément à l'Ordre de renvoi du mercredi 25 mars 1970, le Comité a étudié le Bill C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes:

Article 2

Retrancher les lignes 31 et 32, à la page 2, et les remplacer par ce qui suit:

«*k*) «pratique et procédure» s'entend également de la preuve relative aux questions de pratique et de procédure;»

Article 10

Retrancher les lignes 17 à 20, à la page 6, et les remplacer par ce qui suit:

«fonctions de juge de la Cour fédérale et pendant qu'ils assument ces fonctions, ils ont tous les pouvoirs d'un juge de la Cour et sont désignés sous le nom de juge suppléant de la Cour.»

Article 16

Modifier la version anglaise du Bill par le retranchement des lignes 19 à 22, à la page 9, et leur remplacement par ce qui suit:

«(2) The Chief Justice shall designate the judges to sit from time to time and the appeals or matters to be heard by them.»

Article 20

Retrancher les lignes 18 et 19, à la page 12, et les remplacer par ce qui suit:

«loi du Parlement du Canada ou de toute autre règle de droit relativement à un»

Article 22

Retrancher la ligne 20, à la page 13, et la remplacer par ce qui suit:

22160—1½

'(*d*) any claim for damage or for loss of life or personal injury caused'

Delete line 32, on page 13, and substitute the following therefor:

'injury occurring in'

Delete line 2, on page 14, and substitute the following therefor:

'fault in the management'

Clause 23 ✓

Delete lines 13 to 15, on page 16, and substitute the following therefor:

'lation to any matter coming within any following class of subjects, namely bills of exchange and promissory notes where the Crown is a party to the proceedings, aeronautics, and works'

Clause 28 ✓

Delete the word "due" in line 23, on page 18.

Delete line 17, on page 19, and substitute the following therefor:

'Board or in respect of a proceeding for a service offence under the *National Defence Act*.'

Clause 29 ✓

Delete line 27, on page 19, and substitute the following therefor:

'order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review or to be re-'

Clause 33 ✓

Delete Subclause (1), on page 21, and substitute the following therefor:

"33. (1) An appeal to the Supreme Court under this Act shall be brought within sixty days from the pronouncement of the judgment or the determination appealed from (in the calculation of which July and August shall be excluded) or within such further time as a judge of the Court of Appeal may either before or after the expiry of those sixty days fix or allow, by depositing a notice of appeal with the Registrar of the Supreme Court."

«*d*) toute demande pour avaries ou pour perte de vie ou pour blessures corporelles causées»

Retrancher la ligne 41, à la page 13, et la remplacer par ce qui suit:

«ures corporelles»

Retrancher les lignes 11 et 12, à la page 14, et les remplacer par ce qui suit:

«afférent soit à l'administration, soit au chargement, au»

Article 23

Retrancher la ligne 13, à la page 16, et la remplacer par ce qui suit:

«de lettres de change et billets à ordre lorsque la Couronne est partie aux procédures, d'aé-»

Article 28

Retrancher le mot «suffisamment» de la ligne 24, à la page 18.

Retrancher la ligne 17, à la page 19, et la remplacer par ce qui suit:

«de la Commission d'appel des pensions ou relativement à une procédure pour une infraction militaire en vertu de la *Loi sur la Défense nationale*.»

Article 29

Retrancher la ligne 26, à la page 19, et la remplacer par ce qui suit:

«cette décision ou ordonnance ne peut, dans la mesure où il peut en être ainsi interjeté appel, faire»

Article 33

Rerancher le paragraphe (1) de l'article 33 de la page 21 et le remplacer par ce qui suit:

«33. (1) Un appel interjeté devant la Cour suprême en vertu de la présente loi est formé par le dépôt d'un avis d'appel au bureau du registraire de la cour suprême, dans un délai de soixante jours à dater du prononcé du jugement dont il est fait appel (dans le décompte duquel juillet et août doivent être exclus) ou dans telle autre période que le juge de la Cour d'appel peut indiquer ou accorder soit avant soit après l'expiration de ces soixante jours.»

Clause 35 ✓

Delete the words "in writing" in line 33, on page 21.

Clause 38 ✓

Delete lines 19 to 26, on page 22, and substitute the following therefor:

'38. (1) Except as expressly provided by any other Act, the laws relating to prescription and the limitation of actions in force in any province between subject and subject apply to any proceedings in the Court in respect of any cause of action arising in such province, and a proceeding in the Court in respect of a'

Add, immediately after line 30, on page 22, the following Subclause:

"(2) Except as expressly provided by an other Act, the laws relating to prescription and the limitation of actions referred to in subsection (1) apply to any proceedings brought by or against the Crown."

Clause 43 ✓

Delete lines 19 and 20, on page 25, and substitute the following therefor:

'one or more ships to another ship or ships or to property or persons on board another ship or ships as a result of'

Clause 46 ✓

Delete line 18, on page 26, and substitute the following therefor:

"46. (1) Subject to the approval of the Governor in Council and subject also to subsection (4), the judges of the Court may,'

Delete lines 41 to 45, on page 28, and substitute the following therefor:

"(4) Where the judges of the Court propose to amend, vary or revoke any rule or order made under this section or to make any rule or order additional to the general rules and orders first made under this section and published together, the judges

Article 35

Retrancher le mot «écrit» de la ligne 35, à la page 21.

Article 38

Retrancher les lignes 20 à 28 inclusivement de la page 22 et les remplacer par ce qui suit:

«38. (1) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions en vigueur entre sujets dans une province s'appliquent à toute procédure devant la Cour relativement à une cause d'action qui prend naissance dans cette province et une procédure devant la Cour relativement à»

Ajouter, immédiatement après la ligne 32 de la page 22, le paragraphe suivant:

«(2) Sauf disposition contraire de toute autre loi, les règles de droit relatives à la prescription des actions désignées au paragraphe (1) s'appliquent à toutes procédures engagées par ou contre la Couronne.»

Article 43

Retrancher les lignes 22, 23 et 24 de la page 25 et les remplacer par ce qui suit:

«action pour dommages causés par un ou plusieurs navires à un ou plusieurs autres navires ou à des biens ou personnes à bord d'un ou plusieurs autres navires par suite de l'exécution»

Article 46

Retrancher la ligne 17, à la page 26, et la remplacer par ce qui suit:

«46. (1) Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, et, en outre, du paragraphe (4), les juges de la Cour peuvent,»

Retrancher les lignes 44 à 48, à la page 28, et les remplacer par ce qui suit:

«(4) Lorsque les juges de la Cour proposent la modification ou la révocation de quelque règle ou ordonnance établie en vertu du présent article ou l'établissement de quelque règle ou ordonnance en outre de l'ensemble de règles et ordonnances générales établies au début en vertu du présent

(*a*) shall give notice of the proposal by publishing it in the *Canada Gazette* and shall, in such notice, invite any interested person to make representations to them in writing with respect thereto within sixty days from the day of such publication; and

(*b*) may, after the expiration of the sixty days referred to in paragraph (a) and subject to the approval of the Governor in Council, implement the proposal either as originally published or as revised in such manner as they deem advisable having regard to any representations so made to them.

(5) A copy of each rule or order and of each amendment, variation or revocation of a rule or order made under this section shall be laid before both Houses of Parliament within ten days after the opening of the session next after the approval by the Governor in Council of the making thereof."

Clause 48

Amend the French version by replacing the words "une requête" by the words "un acte de procédure", on line 18, on page 29; by replacing the words "la requête introductive" by the words "l'acte introductif" on lines 20 and 21, 27 and 34, on page 29, and on lines 10 and 15 and 16, on page 30; and by replacing the words "la requête" by the words "l'acte introductif d'instance" on line 39, on page 29.

Clause 50

Delete line 23, on page 30, and substitute the following therefor:

'proceeded with in another court or jurisdiction;'

Clause 53

Delete lines 6 to 16, on page 32, and substitute the following therefor:

"(2) Evidence that would not otherwise be admissible shall be admissible, in the discretion of the Court

article et publiées globalement, les juges

a) doivent donner avis de la proposition en la faisant publier dans la *Gazette du Canada* et doivent, dans cet avis, inviter toute personne intéressée à leur faire des observations par écrit à ce sujet dans les soixante jours suivant la date de cette publication; et

b) peuvent, après expiration du délai de soixante jours mentionné à l'alinéa *a*) et sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, donner suite à la proposition soit telle qu'elle a été publiée, soit modifiée de la manière qu'ils jugent à propos compte tenu des observations qui leur ont été ainsi faites.

(5) Une copie de chaque règle ou ordonnance et de chaque modification ou décision de révocation d'une règle ou d'une ordonnance établie en vertu du présent article doit être déposée devant les deux Chambres du Parlement dans les dix jours de l'ouverture de la session qui suit leur approbation par le gouverneur en conseil.»

Article 48

Modifier la version française du Bill par le remplacement des mots «une requête» par l'expression «un acte de procédure», à la ligne 18, à la page 29; par le remplacement de l'expression «la requête introductive» par l'expression «l'acte introductif», aux lignes 20 et 21, 27 et 34, à la page 29 et aux lignes 10 et 15 et 16, à la page 30 et par le remplacement des mots «la requête» par l'expression «l'acte introductif d'instance», à la ligne 39, à la page 29.

Article 50

Retrancher la ligne 24 de la page 30 et la remplacer par ce qui suit:

«*a*) au motif que la demande est en instance»

Article 53

Retrancher les lignes 7 à 17 de la page 32 et les remplacer par ce qui suit:

«(2) Une preuve qui ne serait pas autrement admissible, est admissible, à la discrétion de la Cour et sous

and subject to any rule that may relate to the matter, if it would be admissible in a similar matter in a superior court of a province in accordance with the law in force in any province, notwithstanding that it is not admissible by virtue of section 36 of the *Canada Evidence Act.*"

Schedule B

Delete items 1 and 2 in Column II set out on page 65 opposite the citation "An Act respecting civil liability for nuclear damage, being an enactment of the Parliament of Canada passed in the Second Session of the Twenty-eighth Parliament", and substitute the following therefor:

'Section 26 is repealed.'

Delete items 1 and 2 in Column II set out on page 66 opposite the citation "An Act respecting inland water resources in the Yukon Territory and Northwest Territories, being an enactment of the Parliament of Canada passed in the Second Session of the Twenty-eighth Parliament", and substitute the following therefor:

'Section 21 is repealed and the following substituted therefor:

"21. (1) An appeal lies from a decision or order of a board to the Federal Court of Appeal upon a question of law, or a question of jurisdiction, upon leave therefor being obtained from that Court on application made within one month after the making of the decision or order sought to be appealed from or within such further time as that Court or a judge thereof under special circumstances allows.

(2) No appeal lies after leave therefor has been obtained under subsection (1) unless it is entered in the Federal Court of Appeal within sixty days from the making of the order granting leave to appeal.

(3) Any minute or other record of a board or any document issued by a board in the form of a decision or

réserve de toute règle applicable en la matière, si, selon le droit en vigueur dans une province, elle est admissible en pareille matière devant une cour supérieure de cette province, nonobstant le fait qu'elle n'est pas admissible en vertu de l'article 36 de la *Loi sur la preuve au Canada.*»

Annexe B

Retrancher les items 1 et 2 dans la colonne II de l'annexe B figurant à la page 65 en face de la citation «Loi concernant la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, adoptée par le Parlement du Canada au cours de la deuxième session de la vingt-huitième législature», et les remplacer par ce qui suit:

«L'article 26 est abrogé.»

Retrancher les items 1 et 2 dans la colonne II de l'Annexe B figurant à la page 66 en face de la citation «Loi concernant les ressources en eau à l'intérieur du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest, adoptée par le Parlement du Canada au cours de la deuxième session de la vingt-huitième législature» et les remplacer par ce qui suit:

«L'article 21 est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«21. (1) Il peut être interjeté appel d'une décision ou ordonnance d'un office devant la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou une question de compétence, sur autorisation à cet effet de ladite Cour obtenue sur demande présentée dans le mois qui suit le jour où la décision ou l'ordonnance dont il est fait appel a été rendue, ou dans le délai supplémentaire que ladite Cour ou un juge de celle-ci autorise dans des circonstances spéciales.

(2) Un appel ne peut être interjeté après que l'autorisation à cet effet a été obtenue en vertu du paragraphe (1) s'il n'est enregistré à la Cour d'appel fédérale dans les soixante jours qui suivent le jour où l'ordonnance autorisant l'appel a été rendue.

(3) Tout procès-verbal ou autre pièce d'un office ou tout document émis par un office sous forme de dé-

order shall, if it relates to the issue, renewal, amendment or cancellation of a licence, be deemed for the purposes of section 20 and this section to be a decision or order of the board." '

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-192, as amended.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 26, 27, 28, 31 and 33*) is tabled.

Respectfully submitted,

cision ou d'ordonnance, s'il concerne l'attribution, le renouvellement, la modification ou l'annulation d'un permis, est censé aux fins de l'article 20 et du présent article, être une décision ou une ordonnance de l'office.»

Le Comité demande que le Bill C-192 soit réimprimé, tel que modifié.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à ce Bill (*fascicules nos 26, 27, 28, 31 et 33*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,
DONALD R. TOLMIE,
Chairman.

[*Text*]

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, June 9, 1970.
(47)

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 11.10 a.m. this day. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Alexander, Blair, Brewin, Cantin, Chappell, Deakon, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, McQuaid, Murphy, Tolmie, Woolliams—(15).

Appearing: The Honourable John N. Turner, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses: From the Department of Justice—Mr. D. S. Maxwell, Q.C., Deputy Minister and Deputy Attorney General; Mr. D. S. Thorson, Q.C., Associate Deputy Minister.

The Committee resumed its consideration of Bill C-192, An Act respecting the Federal Court of Canada.

The Chairman called Clause 17.

And debate arising, it was moved by Mr. Woolliams,

—That all Provincial Superior Trial Courts of Canada shall have concurrent jurisdiction with the Trial Division named and defined in Bill C-192 and that all sections material to granting the said Superior Courts concurrent jurisdiction be amended accordingly.

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, it was negatived on the following division: YEAS—4; NAYS—8.

Clause 17 carried.

The Chairman called Clause 18.

Mr. Alexander referred to a letter, dated May 28, 1970, from Mr. Claude R.

[*Traduction*]

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 juin 1970

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit ce matin à 11 h. 10. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Alexander, Blair, Brewin, Cantin, Chappell, Deakon, Gervais, Gibson, Gilbert, Hogarth, MacGuigan, McQuaid, Murphy, Tolmie, Woolliams—(15).

Comparaît: L'honorable John N. Turner, Ministre de la Justice et procureur général du Canada.

Témoins: du ministère de la Justice: MM. D. S. Maxwell, C.R., sous-ministre et sous-procureur général; D. S. Thorson, C.R., sous-ministre associé.

Le Comité reprend l'étude du Bill C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

Le président met en délibération l'article 17.

Un débat s'élève et M. Woolliams propose,

—Que toutes les Cours supérieures provinciales de première instance du Canada aient la même autorité que la Division de la première instance nommée et définie dans le bill C-192 et que tous les éléments des articles accordant aux dites cours supérieures la même compétence soient amendés en conséquence.

Après discussion, l'amendement est mis aux voix et rejeté sur division: en faveur, 4; contre, 8.

L'article 17 est adopté.

Le président met en délibération l'article 18.

M. Alexander fait mention d'une lettre du 28 mai 1970 de M. Claude R. Thomson,

Thomson, Chairman, Administrative Law Section of the Ontario Branch of the Canadian Bar Association.

The Committee discussed an amendment proposed by Mr. Brewin.

Mr. Maxwell commented on Mr. Thomson's letter and the matter was discussed further.

The question of simultaneous Committee meetings was raised and *it was agreed* that the meeting scheduled for 3.00 p.m. this day be cancelled.

In the course of the meeting, the Minister, Mr. Maxwell and Mr. Thorson answered questions.

At 12.50 p.m., the Committee adjourned to 8.00 p.m. this day.

président de la section de droit administratif pour la Division de l'Ontario, de l'Association du Barreau canadien.

Le Comité discute d'un amendement proposé par M. Brewin.

M. Maxwell passe quelques commentaires sur la lettre de M. Thomson et la question fait l'objet de plus ample discussion.

La question de séances simultanées du Comité est soulevée et *il est convenu* d'annuler la séance prévue pour 3h de l'après-midi aujourd'hui.

Au cours de la séance, le Ministre, M. Maxwell et M. Thorson, répondent aux questions des députés.

A 12h 50, la séance du Comité est levée jusqu'à 8h du soir.

EVENING SITTING
(48)

The Committee reconvened at 8.18 p.m. The Chairman, Mr. Tolmie, presided.

Members present: Messrs. Alexander, Blair, Brewin, Cantin, Gervais, Gibson, Gilbert, MacGuigan, Marceau, Murphy, Robinson, Tolmie, Woolliams—(13).

Also present: Mr. Stafford, M.P.

Appearing: The Honourable John N. Turner, Minister of Justice and Attorney General of Canada.

Witnesses: From the Department of Justice—Mr. D. S. Maxwell, Q.C., Deputy Minister and Deputy Attorney General; Mr. D. S. Thorson, Q.C., Associate Deputy Minister.

The Committee resumed its consideration of Clause 18 of Bill C-192, An Act respecting the Federal Court of Canada.

Mr. Maxwell made further comments on Mr. Claude R. Thomson's letter (*see morning sitting*).

It was moved by Mr. Brewin,

—That Clause 18 be stricken out and that the other clauses be renumbered.

SÉANCE DU SOIR
(48)

Le Comité se réunit de nouveau à 8h 18. Le président, M. Tolmie, occupe le fauteuil.

Députés présents: MM. Alexander, Blair, Brewin, Cantin, Gervais, Gibson, Gilbert, MacGuigan, Marceau, Murphy, Robinson, Tolmie, Woolliams—(13).

Autre député présent: M. Stafford.

Comparaît: L'honorable John N. Turner, Ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

Témoins: du ministère de la Justice: MM. D. S. Maxwell, C.R., sous-ministre et sous-procureur général; D. S. Thorson, C.R., sous-ministre associé.

Le Comité reprend l'étude de l'article 18 du Bill C-192, Loi concernant la Cour fédérale du Canada.

M. Maxwell fait d'autres commentaires sur la lettre de M. Claude R. Thomson (*voir séance du matin*).

M. Brewin propose,

—Que l'article 18 soit supprimé et que les autres articles soient renumérotés.

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, it was negatived on the following division: YEAS—4; NAYS—8.

Après discussion, l'amendement est mis aux voix et rejeté sur division: en faveur, 4; contre, 8.

Clause 18 carried, on the following division: YEAS—8; NAYS—4.

L'article 18 est adopté, sur division: en faveur, 8; contre, 4.

On Clause 23, it was moved by Mr. Cantin,

—That Bill C-192 be amended by striking out lines 13 to 15, on page 16, and substituting the following therefor:

'lation to any matter coming within any following class of subjects, namely bills of exchange and promissory notes where the Crown is a party to the proceedings, aeronautics, and works'

Article 23—M. Cantin propose,

—Que le bill C-192 soit modifié par le retranchement de la ligne 13, à la page 16, et son remplacement par ce qui suit:

«de lettres de change et billets à ordre lorsque la Couronne est partie aux procédures, d'aé-»

The question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

L'amendement est mis aux voix *et adopté.*

Clause 23, as amended, carried.

L'article 23, tel que modifié, est adopté.

The Chairman called Clause 27.

Le président met en délibération l'article 27.

After debate thereon, *Clause 27 carried,* on division.

Après discussion, *l'article 27 est adopté sur division.*

On Clause 28, it was moved by Mr. Brewin,

—That the word "due" be deleted in line 23, on page 18.

Article 28—M. Brewin propose,

—Que le mot «suffisamment» soit retranché de la ligne 24, à la page 18.

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted* on the following division: YEAS—11; NAYS—1.

Après discussion, l'amendement est mis aux voix *et adopté,* sur division: en faveur, 11; contre, 1.

It was moved by Mr. Cantin,

—That Bill C-192 be amended by striking out line 17 on page 19, and substituting the following therefor:

'Board or in respect of a proceeding for a service offence under the *National Defence Act.*'

M. Cantin propose,

—Que le bill C-192 soit modifié par le retranchement de la ligne 17 de la page 19 et son remplacement par ce qui suit:

«de la Commission d'appel des pensions ou relativement à une procédure pour une infraction militaire en vertu de la *Loi sur la Défense nationale.*»

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Après discussion, l'amendement est mis aux voix *et adopté.*

Clause 28, as amended, carried, on division.

L'article 28, tel que modifié, est adopté sur division.

On Clause 29, it was moved by Mr. Cantin,

Article 28—M. Brewin propose,

—That Bill C-192 be amended by striking out line 27, on page 19, and substituting the following therefor:

'order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review or to be re-'

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted* on the following division: YEAS—8; NAYS—0; ABSTENTIONS—4.

Clause 29, as amended, carried.

On Clause 35, it was moved by Mr. Brewin,

—That the words "in writing" be deleted in line 33, on page 21.

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Clause 35, as amended, carried.

On Clause 41, it was moved by Mr. Brewin,

—That the words "or to federal-provincial relations," be deleted in line 27, on page 23.

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, it was negatived, on division.

Clause 41 carried.

Clause 44 carried.

On Clause 46, it was moved by Mr. Cantin,

—That Bill C-192 be amended

(*a*) by striking out line 18 on page 26, and substituting the following:

Rules

'46. (1) Subject to the approval of the Governor in Council and subject also to subsection (4), the judges of the Court may,'

(*b*) by striking out lines 41 to 45 on page 28 and substituting the following:

Advance publication of rules and amendments

(4) Where the judges of the Court propose to amend, vary or revoke any rule or order made under

—Que le bill C-192 soit modifié par le retranchement de la ligne 26 de la page 19 et son remplacement par ce qui suit:

«cette décision ou ordonnance ne peut, dans la mesure où il peut en être ainsi interjeté appel, faire»

Après discussion, l'amendement est mis aux voix *et adopté,* sur division: en faveur, 8; contre, 0; abstentions, 4.

L'article 29, tel que modifié, est adopté.

Article 35—M. Brewin propose,

—Que le mot «écrit» soit retranché de la ligne 35 à la page 21.

Après discussion, l'amendement est mis aux voix *et adopté.*

L'article 35, tel que modifié, est adopté.

Article 41—M. Brewin propose,

—Que les mots «ou aux relations fédérales-provinciales» soient retranchés de la ligne 29 de la page 23.

Après discussion, l'amendement est mis aux voix et rejeté, sur division.

L'article 41 est adopté.

L'article 44 est adopté.

Article 46—M. Cantin propose,

—Que le bill C-192 soit modifié:

a) par le retranchement de la ligne 17, à la page 26, et son remplacement par ce qui suit:

Règles

«46. (1) Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, et, en outre, du paragraphe (4), les juges de la Cour peuvent,»

b) par le retranchement des lignes 44 à 48, à la page 28, et leur remplacement par ce qui suit:

Publication préalable des règles et modifications

«(4) Lorsque les juges de la Cour proposent la modification ou la révocation de quelque règle ou ordon-

this section or to make any rule or order additional to the general rules and orders first made under this section and published together, the judges

(*a*) shall give notice of the proposal by publishing it in the *Canada Gazette* and shall, in such notice, invite any interested person to make representations to them in writing with respect thereto within sixty days from the day of such publication; and

(*b*) may, after the expiration of the sixty days referred to in paragraph (*a*) and subject to the approval of the Governor in Council, implement the proposal either as originally published or as revised in such manner as they deem advisable having regard to any representations so made to them.

Rules and amendments to be laid before Parliament

(5) A copy of each rule or order and of each amendment, variation or revocation of a rule or order made under this section shall be laid before both Houses of Parliament within ten days after the opening of the session next after the approval by the Governor in Council of the making thereof."

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Clause 46, as amended, carried.

nance établie en vertu du présent article ou l'établissement de quelque règle ou ordonnance en outre de l'ensemble de règles et ordonnances générales établies au début en vertu du présent article et publiées globalement, les juges

a) doivent donner avis de la proposition en la faisant publier dans la *Gazette du Canada* et doivent, dans cet avis, inviter toute personne intéressée à leur faire des observations par écrit à ce sujet dans les soixante jours suivant la date de cette publication; et

b) peuvent, après expiration du délai de soixante jours mentionné à l'alinéa *a*) et sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, donner suite à la proposition soit telle qu'elle a été publiée, soit modifiée de la manière qu'ils jugent à propos compte tenu des observations qui leur ont été ainsi faites.

Les règles et modifications doivent être déposées devant le Parlement

(5) Une copie de chaque règle ou ordonnance et de chaque modification ou décision de révocation d'une règle ou d'une ordonnance établie en vertu du présent article doit être déposée devant les deux Chambres du Parlement dans les dix jours de l'ouverture de la session qui suit leur approbation par le gouverneur en conseil.»

Après discussion, l'amendement est mis aux voix *et adopté.*

L'article 46, tel que modifié, est adopté.

Clause 52 carried.

On Clause 53, it was moved by Mr. Cantin,

—That Bill C-192 be amended by striking out lines 6 to 16, on page 32, and substituting the following therefor:

Admissibility of evidence

"(2) Evidence that would not otherwise be admissible shall be admissible, in the discretion of the Court and subject to any rule that may relate to the matter, if it would be admissible in a similar matter in a superior court of a province in accordance with the law in force in any province, notwithstanding that it is not admissible by virtue of section 36 of the *Canada Evidence Act.*"

The question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Clause 53, as amended, carried.

The Chairman called Schedule B, and it was moved by Mr. Cantin,

—That Bill C-192 be amended

(*a*) by striking out items 1 and 2 in Column II of Schedule B set out on page 65 opposite the citation "An Act respecting civil liability for nuclear damage, being an enactment of the Parliament of Canada passed in the Second Session of the Twenty-eighth Parliament", and substituting the following:

'Section 26 is repealed.'

(*b*) by striking out items 1 and 2 in Column II of Schedule B set out on page 66 opposite the citation "An Act respecting inland water resources in the Yukon Territory and Northwest Territories, being an enactment of the Parliament of Canada passed in the Second Session of the Twenty-eighth Parliament", and substituting the following:

'Section 21 is repealed and the following substituted therefor:

L'article 52 est adopté.

Article 53—M. Cantin propose,

—Que le bill C-192 soit modifié par le retranchement des lignes 7 à 17 de la page 32 et leur remplacement par ce qui suit:

Admissibilité de la preuve

«(2) Une preuve qui ne serait pas autrement admissible, est admissible, à la discrétion de la cour et sous réserve de toute règle applicable en la matière, si, selon le droit en vigueur dans une province, elle est admissible en pareille matière devant une cour supérieure de cette province, nonobstant le fait qu'elle n'est pas admissible en vertu de l'article 36 de la *Loi sur la preuve au Canada.*»

L'amendement est mis aux voix *et adopté.*

L'article 53, tel que modifié, est adopté.

Le président met en délibération l'annexe B et, M. Cantin propose,

—Que le bill C-192 soit modifié:

a) par le retranchement des items 1 et 2 dans la colonne II de l'annexe B figurant à la page 65 en face de la citation «Loi concernant la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, adoptée par le Parlement du Canada au cours de la deuxième session de la vingt-huitième législature», et leur remplacement par ce qui suit:
«L'article 26 est abrogé».

b) par le retranchement des items 1 et 2 dans la colonne II de l'Annexe B figurant à la page 66 en face de la citation «Loi concernant les ressources en eau à l'intérieur du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest, adoptée par le Parlement du Canada au cours de la deuxième session de la vingt-huitième législature» et leur remplacement par ce qui suit:

«L'article 21 est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"21. (1) An appeal lies from a decision or order of a board to the Federal Court of Appeal upon a question of law, or a question of jurisdiction, upon leave therefor being obtained from that Court on application made within one month after the making of the decision or order sought to be appealed from or within such further time as that Court or a judge thereof under special circumstances allows.

(2) No appeal lies after leave therefor has been obtained under subsection (1) unless it is entered in the Federal Court of Appeal within sixty days from the making of the order granting leave to appeal.

(3) Any minute or other record of a board or any document issued by a board in the form of a decision or order shall, if it relates to the issue, renewal, amendment or cancellation of a licence, be deemed for the purposes of section 20 and this section to be a decision or order of the board." '

«21. (1) Il peut être interjeté appel d'une décision ou ordonnance d'un office devant la Cour d'appel fédérale sur une question de droit ou une question de compétence, sur autorisation à cet effet de ladite Cour obtenue sur demande présentée dans le mois qui suit le jour où la décision ou l'ordonnance dont il est fait appel a été rendue, ou dans le délai supplémentaire que ladite Cour ou un juge de celle-ci autorise dans des circonstances spéciales.

(2) Un appel ne peut être interjeté après que l'autorisation à cet effet a été obtenue en vertu du paragraphe (1) s'il n'est enregistré à la Cour d'appel fédérale dans les soixante jours qui suivent le jour où l'ordonnance autorisant l'appel a été rendue.

(3) Tout procès-verbal ou autre pièce d'un office ou tout document émis par un office sous forme de décision ou d'ordonnance, s'il concerne l'attribution, le renouvellement, la modification ou l'annulation d'un permis, est censé aux fins de l'article 20 et du présent article, être une décision ou une ordonnance de l'office.»

After debate thereon, the question being put on the said proposed amendment, *it was adopted.*

Après discussion, l'amendement est mis aux voix *et adopté.*

Schedule B, as amended, carried.

L'annexe B, tel que modifié, est adopté.

Clause 1 carried.

L'article 1 est adopté.

The Title carried.

Le titre est adopté.

The Bill, as amended, carried.

Le bill, tel que modifié, est adopté.

It was agreed that the Chairman report Bill C-192, with amendments.

Il est convenu que le président fasse rapport du bill C-192 avec amendements.

It was agreed that the Committee order a reprint of Bill C-192, as amended, for distribution to Members of Parliament.

Il est convenu que le Comité demande de faire réimprimer le Bill C-192, tel que modifié, pour le distribuer aux députés.

It was agreed that Mr. Claude R. Thomson's letter of May 28, 1970 (*see morning sitting*) be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*see Appendix D*).

Il est convenu que la lettre du 28 mai 1970 de M. Claude R. Thomson (*voir séance du matin*) soit imprimée en annexe aux procès-verbaux et témoignages du jour (*Voir appendice D*).

In the course of the meeting, the Minister, Mr. Maxwell and Mr. Thorson answered questions.

At 10.07 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Au cours de la séance, le Ministre, ainsi que MM. Maxwell, et Thorson répondent aux questions des députés.

A 10 h 07, la séance du Comité est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
Fernand Despatie,
Clerk of the Committee.

[*Texte*]

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, June 9, 1970

• 1110

The Chairman: Gentlemen, we have a quorum. We passed certain clauses at the last meeting and then stood a number of clauses and we will go back to those clauses we stood. We can start with Clause 17. Mr. Woolliams.

Mr. Woolliams: On Clause 17, I just want to ask aquestion in reference to the general jurisdiction in this trial division you are setting up. In those statutes where jurisdiction is set out for other courts, say you start an action against the CBIC—have one that is pending now where they lost all the films of Premier Aberhart and the relatives are suing them—does that take away the jurisdiction to start an action or does it have no effect on that?

Mr. D. S. Thorson, Q.C. (Associate Deputy Minister, Department of Justice): No effect.

The Chairman: Shall Clause 17, I am sorry...

An hon. Member: It is so unusual to start...

An hon. Member: That is right. A rare surprise is it not?

The Chairman: Mr. Chappell.

Mr. Chappell: I appreciate the many good reasons for a second court, but I am wondering whether you have explained the basic theories behind the requirement that a proceeding against the Crown should be in a court separate from where the ordinary folk go in an action against each other.

Mr. D. S. Maxwell, Q.C. (Deputy Minister and Deputy Attorney General, Department of Justice): Mr. Chappell, there are I think historically a great many reasons for that. You start off, of course, with the proposition that proceedings against the Crown are highly specialized proceedings. At least this was initially true, and you have at least to have the

[*Interprétation*]

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 9 juin 1970

Le président: Messieurs, nous sommes en nombre. Au cours de la dernière réunion, nous n'avons pas fait l'étude d'un certain nombre d'articles et nous en avons réservé un certain nombre d'autres; passons maintenant aux articles réservés, dont l'article 17. Monsieur Woolliams.

M. Woolliams: Au sujet de cet article, je veux des éclaircissements au sujet de la création de la compétence de la division de première instance. Que se passe-t-il dans les autres cours si vous intentez des poursuites contre quelqu'un ou contre une société comme Radio-Canada, par exemple. Malheureusement, cette Société a perdu tous les films du premier ministre Aberhart et ses proches intentent des poursuites contre la Société Radio-Canada. La compétence de la division de première instance enlève-t-elle ou non le privilège d'intenter des poursuites?

M. D. S. Thorson, C.R. (sous-ministre associé, ministère de la Justice): Non, ce privilège existe toujours.

Le président: Je regrette, mais l'article 17...

Une voix: Est-il si inhabituel de commencer...

Une voix: C'est exact. C'est une surprise, n'est-ce pas?

Le président: Monsieur Chappell.

M. Chappell: Il y a plusieurs raisons qui militent en faveur d'une seconde cour, mais je me demande comment vous pouvez expliquer pourquoi une demande contre la Couronne doit se faire dans une cour séparée?

M. D. S. Maxwell, C.R. (sous-ministre et sous-procureur général, ministère de la Justice): La tradition offre pas mal de raisons pour justifier cette façon de procéder. Il faut admettre que les poursuites contre la Couronne comportent des procédures fort spécialisées. Il importe d'avoir un tribunal compétent qui puisse avoir la main haute sur ce

[*Text*]

theory goes, a special forum to control that kind of proceeding and develop a uniform type of jurisprudence and that is the situation at the present time.

Mr. Chappell: It certainly gives the judges an opportunity to specialize.

Mr. Maxwell: It does indeed, and more than that this is not a jurisdiction that normally the ordinary provincial court judge is familiar with and it is not the sort of thing that you can really handle on a localized basis. That I think is the basic reason why the Exchequer Court evolved in this fashion initially.

The Crown, of course is the federal Crown, that is the Crown in the right of Canada, has a presence in all provinces and that in itself suggests quite strongly I think a requirement for a national forum to deal with that person in all of its aspects. The provincial courts are restricted territorially of course by virtue of the Constitution and as a matter of general convenience, efficiency and I suppose for uniformity the federal Exchequer Court has been found to be a satisfactory forum for this purpose.

The Chairman: Mr. Brewin.

Mr. Brewin: I am sorry I did not arrive right on time. I do not know whether you have had any discussions on Clause 17.

The Chairman: We just started, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Subclause (4) says:

> (4) The Trial Division has concurrent original jurisdiction...

• 1115

I think somebody, I think it was perhaps Mr. Anderson said, with whom? Who is it concurrent with and why do they have exclusive jurisdiction? Why do they have exclusive jurisdiction under subclause (1) in cases against the Crown and concurrent jurisdiction when the Crown or the Attorney General claims relief. It seems to me this is an uneven thing. It is giving the Crown presumably the option to go into another court when it wants to, but when you want to go after the Crown you are stuck with the one court. I do not follow that.

Hon. John N. Turner (Minister of Justice and Attorney General of Canada): Mr. Chairman, last time I went into a general philosophical discussion about that.

Mr. Brewin: Did you, I am sorry.

[*Interpretation*]

genre de procédures de façon à établir une compétence homogène.

M. Chappell: En effet, les juges ont certainement l'occasion de se spécialiser!

M. Maxwell: Oui, certainement. En outre, il ne s'agit pas d'une compétence avec laquelle les juges ordinaires de la Cour se sont familiarisés. Voilà pourquoi on s'adressait surtout à la Cour de l'Échiquier.

Il va de soi que la Couronne du Canada est présente dans toutes les provinces et cela implique en soi la nécessité de créer un tribunal national qui est fait de compétence exclusive. En vertu de la Constitution et pour des raisons d'efficacité, de convenance et d'uniformité, les tribunaux provinciaux ont des compétences territoriales et la Cour de l'Échiquier fédérale a magnifiquement rempli sa tâche jusqu'ici.

Le président: Monsieur Brewin.

M. Brewin: Je suis arrivé un peu en retard et je m'en excuse. J'ignore si vous avez déjà débattu l'article 17.

Le président: Nous venons de démarrer, monsieur Brewin.

M. Brewin: Le paragraphe 4 de l'article 17 se lit comme suit:

> La Division de première instance a compétence concurrente en première instance...

M. Anderson a demandé avec qui y a-t-il compétence concurrente et pourquoi doit-il y avoir compétence exclusive? En vertu du paragraphe 1, pourquoi y a-t-il compétence exclusive dans tous les cas où la Couronne ou le Procureur général du Canada demande redressement? A mon avis, il semble qu'il y ait un certain manque de justice ici. La Couronne a le droit de s'adresser à d'autres tribunaux compétents quand elle le veut bien mais lorsqu'on s'adresse à la Couronne, on est coincés. Je ne comprends pas cette philosophie.

L'hon. John N. Turner (ministre de la Justice et Procureur général du Canada): Monsieur le président, la dernière fois que nous en avons discuté, je pense avoir été au fond du problème.

M. Brewin: Vraiment?

[*Texte*]

Mr. Turner [Ottawa-Carleton): I think in answer to a question from Mr. Hogarth. Maybe Mr. Maxwell will do better than I did last time. I will ask Mr. Maxwell to answer that.

Mr. Brewin: I am sorry if you have done this already, but I must have been absent.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I will let Mr. Maxwell take a whack at it this time.

Mr. Maxwell: Mr. Brewin, concurrency here means, of course, concurrent with any other court that would have jurisdiction and it would mean, of course, the provincial courts. Let us suppose that we abolish the federal court completely, that might delight some people, but if we did that the Crown in right of Canada, the Attorney General of Canada could, of course, bring an action to enforce a right of the Crown in any court that would otherwise have jurisdiction to hear that claim just as any ordinary person could, but of course the Crown itself could not be sued in those courts unless jurisdiction were expressly conferred on them. That is the reason and I do not think the word concurrency really gives any problem. It means concurrent with the general provincial courts that would have jurisdiction.

Mr. Brewin: Yes, but you say the reason for getting these claims into the Crown is because of the specialized nature of it. Why should there not be exclusive jurisdiction in these cases then? In subclause (1) you have "exclusive" jurisdiction.

> ... in all cases where relief is claimed against the Crown...

Mr. Maxwell: That is right.

Mr. Brewin: Then in subclause (4) you have:

> (4) The Trial Division has concurrent original jurisdiction (a) in proceedings of a civil nature in which the Crown or the Attorney General of Canada claims relief;...

And so on. What is the difference in principle between claims for and against the Crown?

An hon. Member: The jury.

Mr. Brewin: The jury?

Mr. Maxwell: The jury is one difference, one good reason, I mean. You cannot just throw the Crown into a court subject to all of

[*Interprétation*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, j'ai répondu à une question formulée par M. Hogarth. M. Maxwell saura peut-être mieux que moi, même apporter des éclaircissements à ce sujet.

M. Brewin: Cette répétition me rend fort malheureux, mais j'étais sûrement absent.

M. Turner (Ottawa-Carleton): J'inviterais M. Maxwell à attaquer ce sujet.

M. Maxwell: Quand on parle de concurrence, on met en relief la compétence concurrente avec une autre cour surtout au niveau provincial. Certains seraient enchantés par l'abolition complète de la Cour fédérale, mais il s'ensuivrait que le Procureur général pourrait intenter des poursuites pour donner plus de force aux droits de la Couronne dans toutes les cours du Canada; naturellement, la Couronne ne peut pas être poursuivie dans ces tribunaux à moins que la compétence leur soit conférée d'une façon précise. Je ne crois pas que l'expression «compétence concurrente» soit tellement obscure et donne lieu à de grands problèmes. Elle veut simplement dire qu'elle est concurrente avec les cours provinciales qui normalement auraient fait compétence.

M. Brewin: La raison pour laquelle on insiste pour que la Couronne demande redressement, c'est que tout ce processus exige de la part de celui qui l'applique une grande spécialisation. Pourquoi n'y aurait-il pas de compétence exclusive dans ces cas-là? Pourtant, au paragraphe 1, il est mis «compétence exclusive». On trouve aussi:

> ...dans tous les cas où l'on demande contre la Couronne un redressement...

M. Maxwell: C'est exact.

M. Brewin: Un peu plus loin, on lit au paragraphe 4 ce qui suit:

> (4) la Division de première instance a compétence concurrente en première instance a) dans les procédures d'ordre civil dans lesquels la Couronne ou le Procureur général du Canada demande redressement;...

Et ainsi de suite. En principe, quelle est la différence entre les réclamations pour ou contre la Couronne?

Une voix: Le jury.

M. Brewin: Vraiment?

M. Maxwell: Le jury apporte un élément nouveau, une raison valable. On ne peut pas traîner la Couronne en Cour et la soumettre

[*Text*]

the normal procedures which evolve for application between subject and subject. Mind you, Mr. Brewin, you could give jurisdiction to these courts, there is no legal reason why you could not do it, but if you did it you would have to do it subject to so many terms, stipulations and conditions and special rules, that frankly I think it is much more efficient and effective to have a special forum.

Mr. Brewin: I will not pursue it. I just have a general unease about provisions that seem to lean in favour of the Crown and against the subject.

Mr. Maxwell: I do not think, Mr. Brewin, in fact this does lean against the subject. I suggest that really the subject is very well treated under this arrangement.

The Chairman: Mr. Woolliams.

Mr. Woolliams: I thought Mr. Maxwell sort of gave me the answer to something I have been inquiring about for a long time and I think he was very credible in the answer, and I mean this sincerely, when he said that the Exchequer Court now is going to be the Trial Division of the Appeal Court to deal with very specialized matters and has a specialized jurisdiction.

• 1120

He says it has to be specialized for the Crown. This is where I have, if you call it, a hang up, where I cannot see why first, using your point, Mr. Maxwell, it would be possible to give the Superior Courts of each province the jurisdiction in any matters, why the Crown when they are litigating against—and they have all the power and the money the state has, and all the competence because, with the greatest respect, with the lawyers in the Department of Justice they are not hitting the payroll, they are not paying the overhead, they are on salaries and they are specialized people. I think we have been very fortunate to have the calibre of people we have in the Department of Justice, but the fact is that the Crown with all this psecialty can go out on any point and hire all the lawyers they want; spend all the money they think necessary on a point where the poor little citizen of Canada is lucky sometimes to hire even one lawyer and get any experts around him.

That is where I get my hangup. It is beyond me why—if we are really a democratic country, and I believe there should be equality of justice for every Canadian—we should have these specialized courts that are specialized in a sense because the Crown is litigating, using Mr. Maxwell's words, and that has been my

[*Interpretation*]

aux procédures normales qui entrent en cause lorsqu'il s'agit de simples mortels. Vous savez, monsieur Brewin, qu'il n'y a aucune raison judiciaire pour ne pas donner compétence à ces tribunaux mais il faudrait le faire moyennant des stipulations, des conditions et des règlements spéciaux. A mon avis, il serait beaucoup plus avantageux et efficace d'avoir un tribunal distinct.

M. Brewin: J'éprouve un certain malaise car les dispositions semblent favoriser la Couronne bien plus que le particulier.

M. Maxwell: Je ne le crois pas, monsieur Brewin. Ce projet de loi ne milite pas contre le particulier et je crois bien qu'il est fort bien protégé.

Le président: Monsieur Woolliams.

M. Woolliams: J'ai cru que M. Maxwell répondait à une question qui me tient à cœur depuis longtemps et je parle sincèrement quand il a déclaré que la Cour de l'Échiquier va devenir la Division de première instance de la Cour d'Appel pour traiter de cas exceptionnels. Cette cour aura une compétence exclusive et spécialisée.

Si j'exprime des réserves, des réticences, c'est bien à l'égard de la spécialisation prévue pour la Couronne. Je ne vois pas que l'on puisse donner aux tribunaux supérieurs de si grandes questions de compétence. Quand il y a un litige, la Couronne dispose des fonds nécessaires de l'État et les meilleurs avocats du ministère de la Justice qui n'ont pas à payer de traitements à leurs subalternes; ce sont des experts qui reçoivent des traitements et le Canada est heureux d'avoir cette matière grise. En revanche, la Couronne peut embaucher tous les meilleurs procureurs du Canada et leur confier l'argent qu'ils exigent tandis que le pauvre particulier, le contribuable canadien peut remercier les dieux s'il peut se payer un avocat ou un expert.

Voilà bien ce qui dépasse mon entendement. Je n'arrive pas à comprendre que dans un pays démocratique où chacun doit trouver justice, il nous faut avoir des cours spécialisées qui embauchent des experts pour la simple raison que la Couronne vient contester. A mon avis, les juges des cours Supérieu-

[*Texte*]

main argument. I was happy to hear it repeated in the form in which it was done this morning. I think the judges of the superior courts of the various provinces—and I can only speak of the two provinces in which I have litigated, Saskatchewan and Alberta—are capable. I think they are responsible enough and trained enough. I think they have equal intelligence, training and specialization. It may take a little time. It is like bankruptcy. Some judges may specialize in that in the trial division of various provinces. I think they are capable of having concurrent jurisdiction in reference to the jurisdiction of any of these courts. I still maintain that in the bill we should give the citizens of Canada the chance to elect. I know the Minister says that it is cheaper, it is easier and it is a wonderful court, but that is all sophistry. The fact is that the way to test this thing is not by words, it is by deeds. Let us give the citizen the right to elect. If he finds that it is cheaper in this new trial court which has taken over the Exchequer Court, let him go there. I find that people will go into the store that sells a hat of the same quality that he wants to buy at a cheaper price. So, if he goes into a court that is cheaper, he will go to the one that serves him better and the one he can afford rather than the one he cannot afford. My guess is that he would litigate in the superior court and I suspect that is why the members of the Committee, and particularly the Minister of Justice, oppose the suggestion because they know the little citizen will go there and litigate in the court he is familiar with and where he has access.

So, once again I am going to move a motion in reference to the jurisdiction of the trial division. This motion can be doctored up in the proper form if it should carry, and I trust it will because I know all you people feel for the average citizen and not for the big Crown of the state. I move that all the superior courts of the various provinces of Canada have concurrent jurisdiction with the trial division court that is being set up under this proposed Act.

The Chairman: Do you have that motion in writing?

Mr. Woolliams: I have just about finished writing it out.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): While we are waiting for Mr. Woolliams to reduce that to his usual elegant prose, Mr. Chairman, I

[*Interprétation*]

res de plusieurs provinces sont très doués et j'ai moi-même plaidé en Saskatchewan et en Alberta, ce qui ne fait qu'appuyer ce que je pense. Ce sont des juges responsables et bien formés. Ils ont une intelligence, une formation et une spécialisation qui ne sont en rien inférieures aux qualités des juges du ministère de la Justice. Il faut s'attendre à ce que cela prenne un peu de temps, car certains juges sont spécialisés dans les divisions de première instance des provinces. Ils sont suffisamment doués pour avoir compétence concurrente dans les procédures de chacune de ces cours. Je soutiens toutefois qu'il faut donner aux citoyens du Canada la chance de faire un choix. Je sais que le ministre a déclaré qu'il en coûtait moins cher et qu'il était plus facile de créer une cour de ce genre, mais il s'agit là d'un pur sophisme. On peut mieux juger la valeur de cette cour par les actions qu'elle comporte que par certaines déclarations trompeuses. Donnons au particulier l'occasion de faire un choix; si ce dernier choisit la cour de l'Échiquier parce qu'il en coûte moins cher, offrons-lui le tribunal qui lui donnera le plus de satisfaction. Quand il s'agit de faire un achat et de choisir entre deux marchandises de même qualité, il est naturel que l'on prenne celle qui coûte moins cher; il en est de même du client qui va en cour. Il choisira celle qui est conforme à ses moyens et qui lui donne un service supérieur. J'ai la nette impression qu'il plaiderait à la cour Supérieure, et je crois que c'est la raison pour laquelle les membres du comité, et particulièrement le ministre de la Justice, opposent cette proposition parce que nous savons que l'humble mortel s'adressera à un tribunal où il est à l'aise et où il a accès.

Je vais donc une fois de plus présenter une motion au sujet de la compétence concurrente de la division de première instance. Je sais que vous vous appliquerez tous à la rédiger de façon à ce qu'elle soit adoptée, car j'ai la nette impression que vous êtes tous beaucoup plus en faveur de l'humble citoyen du Canada que de la Couronne puissante de l'État. Je propose que toutes les cours Supérieures des différentes provinces du Canada aient compétence concurrente avec la division de première instance qui est mise sur pied en vertu de ce projet de loi.

Le président: Avez-vous cette motion par écrit?

M. Woolliams: Je viens à peine de terminer, monsieur le président.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est avec joie que nous attendons les propos élégants de M. Williams. Monsieur le président, j'aimerais

[*Text*]

wonder if I could make a comment. I think we debated this matter before when this Committee was discussing the expropriation bill.

First of all, let us put matters in their proper context. The Department of Justice is not representing itself, it is representing the people of Canada. I would think that the Committee members and the public generally would first of all want the Department of Justice to be as well equipped and as specialized as need be in any particular litigation where it represents the interest of the people of Canada. I believe this bill strikes a fair balance between actions on behalf of the people of Canada against an individual citizen or, vice versa, an individual citizen who is testing his claim against the people of Canada, the people of Canada being represented by the Department of Justice.

There are certain specialized areas that we have historically found are better handled by a specialized court; matters dealing with taxation, expropriation, admiralty, and so on. The average judge in a court of provincial jurisdiction in the ordinary course of his duties on the bench just does not receive enough of these kinds of cases in the course of his sittings to become as familiar with them as judges in a specialized court.

Certain jurisdictions which have had informal conversations with me—Ontario and Quebec in particular—would be quite happy to completely divest themselves of industrial property law, because when a judge in Ontario or Quebec gets a patent case it might be the only patent case he hears in the course of his judicial lifetime. He has to learn a new and very technical branch of the law, and this is to the disadvantage of both sides because the case takes longer, the explanations take more time, the evidence has to be more carefully adduced, and so on. We have found over the years that this type of specialized court has said dividends for the people who litigate before it; the citizens of Canada.

• 1125

One could argue that some of the specialized areas of federal law are now being administered by provincial courts, and I am thinking particularly of bankruptcy. A number of lawyers and a number of judges have spoken to me on an informal basis and they have said, "For goodness sake, why do you not take bankruptcy out of the jurisdiction of the Supreme Court of Ontario and out of the jurisdiction of the Superior Court of

[*Interpretation*]

faire un commentaire. Je crois savoir que nous avons déjà débattu la question au sujet de la Loi sur les expropriations.

En premier lieu, ayons une juste perspective de ce problème. Le ministère de la Justice n'est pas son propre porte-parole, mais il représente le contribuable canadien. Il semble donc logique d'assumer que les membres du comité, ainsi que la population en général, souhaitent que le ministère de la Justice soit aussi bien équipé et aussi spécialisé que possible s'il veut faire face aux litiges qui mettent en cause le bien-être de la population du Canada. Je crois que ce projet de loi établit un équilibre adéquat entre les poursuites intentées au nom du peuple du Canada contre le particulier, et vice versa; chacun sait que la population du Canada est représentée par le ministère de la Justice.

Il ne fait aucun doute que certains secteurs spécialisés ont tout avantage à être mis dans les mains d'un tribunal spécialisé. Je songe à l'expropriation, à la Loi de l'Amirauté, à la question de fiscalité et ainsi de suite. Il va de soi qu'un juge de compétence provinciale n'a pas l'occasion de devenir fort compétent dans la matière, vu la pénurie des causes qui lui sont présentées dans ce sens.

J'ai eu des entretiens officieux avec l'Ontario et le Québec, qui souhaiteraient fortement se débarrasser complètement de la Loi concernant la propriété industrielle. Un juge de l'Ontario et du Québec peut très bien être aux prises avec une cause qui comporte un brevet d'invention, cause qu'il devra plaider probablement la première et la dernière fois de sa vie. Pour satisfaire son client, il doit apprendre un secteur nouveau de la loi qui est fort technique et tout spécialisé, ce qui comporte un désavantage du côté du client et du côté du juge parce que le temps tire en longueur, les explications n'ont plus de fin et le témoignage doit être préparé avec un soin scrupuleux. L'expérience nous a enseigné que ce genre de cour spécialisée est à l'avantage de la population du Canada, qui en profite réellement.

On pourrait me répondre que certains secteurs spécialisés de la loi fédérale sont maintenant dans les mains des cours provinciales, et je songe particulièrement à la banqueroute. Mais d'une façon officieuse, un grand nombre d'avocats et de juges l'ont supplié de retirer la banqueroute de la compétence des cours Supérieures du Québec, de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, parce que cet aspect de la loi paralyse à perpétuité deux ou trois

[*Texte*]

Quebec and out of the Supreme Court of British Columbia because it ties up two or three judges continually." The judges do not like to sit on this type of specialized law. We put them on a rota system; we have great difficulty in getting the men to sit. There is an argument to be made for taking bankruptcy into a court such as the federal court. Those are basically the arguments.

With respect to Mr. Brewin's point about some areas being concurrent and some being exclusive, the exclusive areas really relate to specialties such as actions against the Crown and concurrent jurisdiction relates to those areas where in relation to aeronautic law or promissory note law there might be a local aspect to it that would more properly be handled by a provincial court, and in that particular case we allow them to keep the option open.

Mr. Brewin: I do not want to interrupt you but I wish to call your attention to the fact that some subject matters are specialized. If I have an action against the Crown in relation to a motor accident or if I have a simple contract case, that is not specialized. Why does the Crown have a special forum to deal with those matters which are the same whether the claim is between subject and subject or between the Crown and subject?

Mr. Maxwell: Mr. Brewin, I said to you earlier that the reason for this is that it would be very inconvenient to try to confer jurisdiction on provincial courts which is subject to a whole lot of stipulations and conditions so that they would have to apply the proceedings that would only be appropriate in so far as the Crown is concerned. For example, you could not serve writs in the normal way and there are all sorts of things you could not do. Procedures just could not be made applicable in any sort of reasonable way. You would have to have a whole new code of procedure for each of these provincial courts.

Mr. Brewin: But why do you? Unless you are thinking of some special privileges for the Crown, which I think should be obsolete, why in an ordinary accident case—I can understand it in a specialized field, that is different and I agree there are specialized courts that have exclusive jurisdiction—if I am run over by a truck driver who is operating a vehicle that belongs to the Crown, what is so special about my suing there and that I

[*Interprétation*]

juges. Or, chacun sait que les juges n'aiment s'attarder à ce genre de loi spécialisée, et on doit même les appeler à tour de rôle. D'ailleurs, il faut dire que nous avons grand-peine à obtenir leur service. Voilà donc un argument qui milite en faveur de transférer la question de banqueroute à la cour fédérale.

M. Brewin a fait allusion à certaines zones à compétence concurrente et à d'autres qui ont des compétences exclusives; ces dernières se rapportent surtout à un domaine spécialisé où l'on intente des poursuites contre la Couronne, tandis que la compétence concurrente se rapporte aux secteurs qui touchent à la Loi sur l'aéronautique ou à certains aspects de la Loi sur le billet à l'ordre; on se rend compte que la cour provinciale pourrait mieux traiter de cette dernière question, étant donné l'aspect local de la question, et nous lui laissons cette question en main dans ce cas particulier.

M. Brewin: Je ne veux pas vous interrompre, mais il faut tout de même admettre que certains sujets exigent des connaissances spécialisées. Si j'intente des poursuites contre la Couronne à cause d'un accident d'automobile ou d'une simple question qui n'est pas spécialisée, pourquoi faut-il s'adresser à une cour spéciale qui traite de ces sujets, alors que ce qui est mis en cause est une simple demande de sujet à sujet ou de la Couronne au sujet?

M. Maxwell: Monsieur Brewin, la raison en est qu'il serait fort compliqué d'accorder la compétence aux cours provinciales qui devraient être assujetties avec stipulation et à des conditions extrêmement compliquées; d'ailleurs, ces procédures ne conviendraient que dans la mesure où il s'agit de la Couronne. Par exemple, on ne pourrait pas procéder à des ordonnances judiciaires de façon normale. Je répète qu'il faudrait établir un code entièrement nouveau de procédures pour les cours provinciales.

M. Brewin: Il se dégage de tout vos propos qu'il semble y avoir certains privilèges de la Couronne qui, à mon avis, sont désuets mais qu'on semble vouloir protéger à tout prix. Je m'explique: Qu'y a-t-il de si extraordinaire si je suis frappé par un conducteur de camion qui appartient à la couronne et que j'ai l'intention de le poursuivre? Qu'y a-t-il de si extraordinaire au sujet d'un simple contrat avec la Couronne qui m'empêche de faire un

[*Text*]

could not have a choice of courts? What is so special about a simple contract with the Crown? Are there some special rules or privileges of the Crown that have to be preserved?

Mr. Maxwell: No.

Mr. Brewin: And that the ordinary courts do not know about?

Mr. Maxwell: No, not really, but the principles of procedure have to be applicable to the Crown. For example, if you commence an action in the County Court of some place or other, who are you going to serve? Let us suppose, for example, that it is an Albert Country Court. Who are you going to serve, how are you going to do it? You have to have procedures. As you perhaps know, a limited jurisdiction is conferred on County Courts in this way and we find that it is very infrequently used. It is much better to bring the action in the federal court that is accustomed to dealing with this sort of problem.

Mr. Woolliams: Mr. Maxwell, I do not wish to interrupt you, but take the case of the CBC. When I started an action against the CBC I had not had one before, so I sent a student to find out what court would deal with it. I thought it would be tried in the Exchequer Court. To my pleasant surprise I found out that the trial division of the Supreme Court of any province had jurisdiction to hear it and I could commence an action for negligence because of the fact that the CBC lost some films that were owned by one of the relatives of the late William Aberhart, who at one time was, Premier of Alberta.

• 1130

So I was very easy. I started my action by statement of claim. According to the rules of Alberta, I served an officer of the CBC. I found no trouble. The Department of Justice then hired a very able, efficient, intelligent and skilled law firm and they appeared and filed a defence. We have had a discovery, and we are working now on a settlement which I hope we will be able to get. But I cannot see any difference.

I think Mr. Brewin has raised another point that was emphasized here by the witnesses. If you get three people involved in a vehicle accident, two of which are not servants or officers or associated with a Crown corporation or the Crown, then you have to decide liability, and you have such a conflict. You may have to have an action in the ordinary Superior Court in the province to decide the

[*Interpretation*]

choix parmi les cours du Canada? Y aurait-il certains privilèges de la Couronne que l'on tient à préserver à tout prix?

M. Maxwell: Non.

M. Brewin: Certains privilèges et certains règlements spéciaux que les cours ordinaires ne connaissent pas?

M. Maxwell: Il n'en est rien, mais il faut que les procédures soient applicables à la Couronne. Par exemple, si l'on intente une poursuite dans une cour de comté, qui va s'en occuper? Comment va t-on procéder? Il importe d'avoir des procédures. Comme chacun sait, nous avons une compétence limitée pour les cours de comtés, et on y a très peu recours. Il faut mieux plaider devant une cour fédérale qui est habituée à ce genre de problème.

M. Woolliams: Il m'est arrivé de plaider contre la Société Radio-Canada, ce qui ne m'était jamais arrivé avant. Je ne savais pas si ce serait devant la cour de l'Échiquier, et à ma grande surprise, j'ai constaté que la division de première instance de la cour Suprême de cette province ou de toute autre province avait la compétence. J'ai pu plaider pour des questions de négligence, et la Société Radio-Canada a perdu contre l'ancien premier ministre de l'Alberta, M. William Aberhart.

C'était très facile. J'ai entammé une action en suivant les règlements de l'Alberta, contre un représentant de Radio-Canada. Je n'ai éprouvé aucune difficulté. Le ministère de la Justice à alors engagé une étude d'avocats extrêmements importante et efficace qui a organisé la défense. Nous avons fait une véritable découverte et, actuellement, nous travaillons à un règlement que nous pourrons bientôt obtenir, je l'espère. Je ne vois aucune différence.

Je crois que M. Brewin a soulevé une autre question que les témoins ont également soulignée. Si trois personnes sont impliquées dans un accident de circulation, dont deux ne sont ni fonctionnaire ni au service d'une société de la Couronne ou de la Couronne elle-même, il faut alors décider de la responsabilité et on en arrive au litige. Il se peut que l'affaire doive être portée devant les cours supérieures

[*Texte*]

liability between the two laymen. Then you may have to have an action in the Exchequer Court to determine whether the RCMP driver is liable. Now you have two pieces of litigation and you could very well have two different judgments. It would be a vacuum, as far as I am concerned, and you could not enforce any judgment. You have a judgment in the Superior Court saying that the police were totally liable, that it was their negligence that caused all the injury and damage, and you have the Exchequer Court saying that this is ridiculous, this clean-cut officer was not negligent, it was Mr. A. So how do you enforce such a judgment? Now what happens in such a vacuum? I would like to hear an answer to that, because I am at a loss to understand this. I see Mr. Blair looking at me. Perhaps he has the answer.

Mr. Blair: On a point of privilege, it is always a privilege to look at my friend, Mr. Woolliams.

Mr. Maxwell: If I fully understand the case that you put, Mr. Woolliams, I think you would simply sue the Crown driver and the Crown itself in the new federal superior court. Now I may not have fully understood your case, but I think that is what I would do.

Mr. Woolliams: Then you are forcing the citizen to go into this specialized court, when he could have gone into his own court with his own lawyer and been able to litigate in familiar surroundings.

The Chairman: Did you have something to respond to Mr. Woolliams?

Mr. Blair: I would like to make one point, and perhaps the officers here could help us on it. We are not talking about anything that is new. The citizen for years and years has had only one court to go to to sue the Crown in right of Canada and that is the Exchequer Court. It might be of interest to find out from the officials of the Department of Justice whether in fact there have been any cases of any significance where mix-ups have occurred involving third party liability and that kind of thing. Perhaps also they might be able to tell us whether in fact there have been any major criticisms of this avenue of recourse. I might also add that Crown corporations stand in a separate position. This was determined by legislation many years ago when it was recognized that they are really not emanations of the Crown, they are in business

[*Interprétation*]

provinciales pour décider de la responsabilité des deux civils. Ensuite l'affaire peut-être portée devant la Cour de l'Échiquier en vue d'établir si le conducteur de la Gendarmerie Royale du Canada est responsable. Vous avez alors deux litiges et vous pourriez très bien obtenir deux jugements différents. En ce qui me concerne, c'est une lacune parce qu'on ne pourrait pas appliquer ces jugements. La cour supérieure déciderait que le policier est entièrement responsable, que les dommages et blessures sont dûs à leur négligence, et la Cour de l'Échiquier pourrait dire que cela est ridicule, que ce respectable agent n'a pas fait preuve de négligence et que c'était la faute de M. X. Comment faire appliquer un jugement dans ce vice le plus complet? J'aimerais obtenir une réponse, car je n'y comprends absolument rien. Monsieur Blair me regarde, peut-être pourrait-il me fournir la réponse.

M. Blair: Pour soulever un point de privilège, je vous dirais que c'est toujours un privilège pour moi de regarder mon ami, M. Woolliams.

M. Maxwell: Si je comprends bien le problème que vous posez, monsieur Woolliams, on intenterait une action en justice contre le conducteur au service de la Couronne et contre la Couronne elle-même, devant la nouvelle Cour fédérale. Il se peut que je n'aie pas très bien compris le cas dont vous avez parlé mais je pense que ce serait là mon attitude.

M. Woolliams: Dès lors, vous obligez le citoyen à se rendre à cette cour spécialisée alors qu'il aurait pu se présenter devant son propre tribunal, avoir son propre avocat et plaider dans une atmosphère familière.

Le président: Voudriez-vous répondre à M. Woolliams?

M. Blair: J'aimerais mettre quelque chose en évidence et peut-être que les représentants présents pourraient m'y aider. Nous ne parlons pas d'une chose nouvelle. Depuis de longues années, le citoyen ne pouvait poursuivre la Couronne que devant un seul tribunal, à savoir la Cour de l'Échiquier. Il serait peut-être intéressant de demander au représentant du ministère de la Justice si en fait il y a déjà eu certaines confusions en ce qui concerne la responsabilité des tiers et ce genre de chose. Il pourrait peut-être aussi nous dire s'ils ont reçu des critiques importantes en ce qui concerne ce recours. J'aimerais ajouter que les sociétés de la Couronne sont un cas spécial déterminé par la loi, il y a bon nombre d'années, lorsque l'on a reconnu qu'elles n'étaient pas des émanations de la Couronne. Elles exerçaient des activités commerciales dans le

[*Text*]

across the country, and by proper legislation they were put into the same category as ordinary corporations because they are carrying on commercial business, which the Crown in its ordinary operations does not do.

• 1135

Mr. Maxwell: Mr. Blair, the situation is that these provisions that we are talking about at the present time, Clause 17(1) to (4), are really just restatements pretty much of the present law and do not really contain anything that new at all.

On the question whether or not there is really any serious problem, all I can say is that in the 20 years or so that I have been concerned with litigation both for and against the Crown I really am not conscious of any serious problem at all in this area. In point of fact the procedures of the Exchequer Court for the most part have been simpler and easier for the citizen to utilize than the procedures that are available in normal provincial courts. Now it is true that some lawyers have felt a little bit inclined to say they are not as much at home in this court. But of course what we are trying to do in this Bill to some extent is to make local lawyers feel more at home in their federal court. In a sense, that is one of the main thrusts of this particular piece of legislation.

My view of the matter would be that litigants would be much better served by suing the federal government in a federal tribunal such as this than they would be if they dissipated their efforts trying to sue the government in all sorts of forums that really do not have a grasp of the situation at all. It would be a very difficult situation indeed. In my submission, it would be most impractical.

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, with respect to the Deputy Minister, I am quite sure that the Supreme Court of British Columbia and the other Superior Courts of the provinces have pretty good experience in motor vehicle accidents. There is nothing specialized about that type of jurisdiction. I think what we should do for just a moment is to reflect on the history, as I recollect it, of Clause 17(1). Remember that it was not till comparatively recent times that you could even sue the Crown—the Queen could do no wrong—and then we put in Section 19(1)(c) of the Exchequer Court Act, which gave the right of action against the Crown in the Exchequer Court.

[*Interpretation*]

pays et la loi les assimilées à la catégorie des corporations ordinaires parce qu'elles exercent des activités commerciales, ce qui n'est pas le cas de la Couronne.

M. Maxwell: Monsieur Blair, les dispositions dont nous parlons pour le moment, l'article 17 (1) à (4), ne font que reprendre ce qui est établi dans la loi en vigueur et elles n'apportent rien de nouveau.

Quant à ce qui est de déterminer ce qui est vraiment de sérieux problèmes, tout ce que je puis dire c'est que depuis près de 20 ans, je me suis occupé du contentieux de la Couronne et je n'ai pas eu connaissance de graves difficultés dans ce domaine. A vrai dire, les procédures de la Cour de l'Échiquier ont souvent été plus simples et plus faciles à utiliser pour le citoyen que les procédures prévues dans les tribunaux provinciaux. Il est vrai, cependant, que certains avocats sont tentés de dire qu'ils se sentent moins à l'aise dans cette Cour. Mais bien sûr, l'un des buts de ce bill est de familiariser les avocats locaux avec la Cour fédérale. Dans un sens, c'est l'un des motifs profonds de ce projet de loi.

D'après moi, les parties en cause seraient mieux avisées d'intenter une action contre le gouvernement fédéral dans un tribunal fédéral tel que celui-là au lieu de disperser leurs efforts en essayant de poursuivre le gouvernement en justice devant toutes sortes de tribunaux qui de toute façon n'ont pas les moyens de régler la situation. Ce serait là une situation très difficile. A mon avis, cela me semble irréaliste.

M. Hogarth: Monsieur le président avec tout le respect que je dois au sous-ministre, je suis persuadé que la Cour suprême de la Colombie-Britannique et les autres Cours supérieures des provinces ont une large expérience dans les accidents de la circulation. Rien dans cette juridiction ne revêt un caractère spécialisé. Je crois que ce que nous devrions faire, c'est rappeler les antécédents de l'article 17 (1), pour autant que je m'en souvienne. Vous vous rappellerez qu'il y a relativement peu de temps que l'on peut intenter une action contre la Couronne (la Reine étant infaillible). Puis nous avons adopté l'article 19, paragraphe (1), alinéa c) de la Loi sur la Cour de l'Échiquier qui instaurait le droit de poursuite contre la Couronne devant la Cour de l'Échiquier.

[*Texte*]

Now of course the reason it is exclusive jurisdiction in cases against the Crown is not that it is a specialized thing at all. The reason is that if you go into a provincial court you get a jury and when a litigant is suing the Crown juries are really just apt to make the award a proper one. This is what is behind this. There is no reason that a motor vehicle accident down here at the corner should not be heard in the provincial court, even if the Crown is involved, unless you are prepared to go along with the principle that the juries will really sock it to the Crown. Now I think we have some responsibility in this. As lawyers perhaps we feel that way. Perhaps we feel that a jury assessing an award between the Crown and the citizen will hit the Crown pretty hard. But this is historic. Subclause (1) is historic, because the original thinking was not to get into the provincial courts and juries and high damage awards. So that is just a repetition, as the Deputy Minister has said. I think this is the rationale behind this section. You then go down to subclause (3), which is perhaps poorly worded and nothing more than an arbitration clause. That should actually read, as I pointed out last time, Clause 17(3)(a)(i) the Federal court, (ii) the Trial Division. The Trial Division is included in the Federal Court, so I think that should be changed. Then you get into the concurrent jurisdiction concept where the Crown has the option. In subclause (4) the Crown can say that they are going against the citizen and they have their choice to go to the Exchequer Court. It seems to me, if Mr. Maxwell's observations about feeling so much at home are apropos, the Crown would say that in all cases it wants to go into the new Federal Court, our new home. But they have given concurrent jurisdiction there.

Now dealing with a concept of specialized jurisdiction, if you start to look at the Bill there is nothing specialized in Clause 17 particularly. Getting into subclause (4), there is nothing really specialized there. There is specialization in subclause (5)...specialization in a sense that it is a member of the armed services outside Canada. I think that that should be heard in a federal court and it should be exclusive jurisdiction.

Then you get into Clause 18, which is the *certiorari*. Now if we are going to talk about a specialized court certainly the Exchequer Court of Canada has had extremely limited experience in Crown prerogative writs and it would appear to me that we should put those

[*Interprétation*]

Or, la raison pour laquelle les poursuites contre la Couronne relèvent d'une compétence exclusive n'a rien à voir avec le caractère spécialisé de ces questions. Cette compétence exclusive trouve son fondement dans le fait que si vous vous présentez à une cour provinciale il y a un jury et lorsqu'un demandeur attaque en justice la Couronne, seuls les jurys sont en mesure de prononcer un verdict. C'est là le motif profond. Il n'y a aucune raison pour laquelle un accident de la circulation ne pourrait être entendu par une cour provinciale même si la Couronne est impliquée, à moins que vous vous ralliez au principe selon lequel les jurys sont là pour s'attaquer à la Couronne. Je pense que nous devons assumer certaines responsabilités à cet égard, en tant que juristes, c'est peut-être là notre devoir. Il se peut qu'un jury ayant à rendre un verdict sur une affaire impliquant la Couronne et un citoyen se montrera dur à l'égard de la Couronne. C'est là une donnée historique. Le paragraphe 1 trouve ses racines dans le passé parce qu'à l'origine on essayait de ne pas faire appel aux cours provinciales, aux jurys et aux verdicts portant sur des réparations en dommages considérables. Comme l'a dit le sous-ministre, ce n'est là qu'un reflet du passé. Je crois que ce sont là les principes qui animent cet article. On peut alors examiner le paragraphe 3 qui, en dépit de son libellé diffus n'est rien d'autre qu'une clause d'arbitrage. Comme je l'ai signalé la dernière fois, il devrait en fait s'énoncer comme suit: article 17 paragraphe 3 alinéa *a*) sous-alinéa (i) la cour fédérale, (ii) la division de première instance. La division de première instance fait parti de la Cour fédérale. Aussi, je pense que l'on pourrait y apporter une modification.

Ensuite nous abordons le concept juridique parallèle qui offre à la Couronne une option. Le paragraphe (4) prévoit que la Couronne peut intenter une action contre le citoyen et qu'elle est libre de le faire devant la Cour de l'Échiquier. Il me semble que si les observations de M. Maxwell en ce qui concerne la familiarité avec les procédures s'avèrent exactes, la Couronne pourrait dire que, dans tous les cas, elle aimerait comparaître devant la nouvelle Cour fédérale qui est en fait notre nouveau foyer. Mais on a instauré une compétence parrallèle ici.

Si l'on aborde le concept de la juridiction spécialisée, après un bref examen du bill, vous constaterez que l'article 17 n'est en aucune façon spécialisé. C'est également vrai pour le paragraphe (4). Le paragraphe (5) revêt peut-être un caractère spécialisé dans la

[*Text*]

concepts into the provincial courts where they belong.

Now the Minister's argument against that is that you lose a national body of jurisprudence; that is to say Labour Relations Board decisions emanating in Calgary get different decisions from those emanating in Halifax. His concept is that that they should be consistent throughout the country in matters of national concern. I would respectfully suggest that that is more easily dealt with by saying that the doctrine of *stare decisis* in such matters in the provincial courts shall be applicable with decisions made in other provinces with respect to the certain subject matters enunciated.

• 1140

Then you get into the inter-governmental disputes: that is best in the federal court, there can be no doubt about that; industrial property: that is a specialized jurisdiction which should be a federal court; Clause 21, citizenship: that is of national concern and specialized . . . it should be in a federal court.

You get into navigation and shipping which is extremely specialized but oddly enough we continue the concept of concurrent jurisdiccourt. But I do not think that a water skier at Waskesiu, who was injured in a collision with another boat, should end up in a federal court under any circumstances. He should go through the provincial courts. Shipping should be confined to our maritime shipping. Certainly other aspects of the application of the Navigable Waters Protection Act and so forth should go into the provincial court.

Then you get on to the rather remarkable Clause 23, Bills of exchange and promis-

[*Interpretation*]

mesure où il s'agit d'un membre des forces armées à l'extérieur du Canada. Je crois que pareille affaire devrait être entendue par une cour fédérale et qu'il devrait s'agir d'une compétence exclusive.

L'on passe ensuite à l'article 18 qui traite du bref de *certiorari*. Si on veut parler d'une cour spécialisée, il faut se rendre compte que la Cour de l'Échiquier du Canada n'a qu'une expérience très limitée des brefs de prérogative de la Couronne et il me semble qu'il faudrait renvoyer ces affaires aux cours provinciales, c'est là leur place. En ce qui concerne l'argument soulevé par le ministre disant que si l'on perd un organisme de jurisprudence, à savoir la Commission des relations de travail les décisions rendues à Calgary seront différentes de celles que l'on rend à Halifax. A ses yeux il faudrait harmoniser toutes ces décisions dans le pays parce qu'il s'agit de questions d'intérêt national. Permettez-moi de vous faire remarquer qu'il est bien plus facile de dire que la doctrine «stare decisis» pourrait s'appliquer à ces questions concernant les cours provinciales lorsque des décisions sont prises dans d'autres provinces au sujet de ces questions déjà citées.

Puis vous entrez dans le domaine des différends inter-gouvernementaux: ces questions seront le mieux traitées au sein d'une cour fédérale, il n'y a pas de doute; quant à la propriété industrielle, il s'agit d'une juridiction spéciale qui devrait se trouver aussi au sein d'une cour fédérale. L'article 21 sur la citoyenneté est un article d'intérêt national et un article spécialisé dans son domaine—cette question doit aussi relever d'une cour fédérale.

Puis vous passez au domaine de la navigation et de la marine marchande qui est un domaine extrêmement spécialisé mais qui, assez curieusement, continue à faire l'objet d'une juridiction concurrente, parallèle or, à mon avis ce domaine devrait relever de la cour fédérale. Mais je ne crois que quelqu'un qui fait du ski nautique Waskesiu, qui a été blessé au cours d'une collision avec un autre bateau devrait se retrouver devant une cour fédérale quelques soient les circonstances impliquées. Ce dernier devrait s'adresser à des tribunaux provinciaux. Les expéditions devraient se limiter aux expéditions maritimes. Il y a certainement d'autres aspects de l'application de la loi sur la protection des eaux navigables et ainsi de suite qui devraient relever des tribunaux provinciaux.

Puis nous arrivons à l'article 23 concernant les lettres de change et les billets à ordre,

[*Texte*]

sory notes. They have been dealt with for years by the provincial courts. There is no need for them to be in the federal court and, again, no need for concurrent jurisdiction.

Aeronautics is obviously a subject which, in some aspects, should be in a federal court. A crash occurring in one province on a flight between two other provinces is a proper thing for a federal court, and the works and undertakings going from one province to the other.

On and on it goes. There are some specialized and some not specialized. The appeals under Clause 28 could, I think, go to provincial court the same as *certiorari* and everything else.

There does not seem, Mr. Minister, with respect, to be any completely consistent rationale behind many of the aspects of jurisdiction in this Bill and the arguments are not always too consistent. Mr. Maxwell's concern about who are you going to serve...well, is that not going to happen when you get into this concurrent jurisdiction problem anyhow? All you would do is issue your writ, apply for a motion for directions and the judge gives an order as to who is to be served. This is done time and time again in the provincial court.

The Chairman: Nothing further?

Mr. Hogarth: I did receive a letter from the Chairman of a committee of the Vancouver Bar which I should mention. This is an informal committee set up just to review this Bill. They were not to make submissions. The Chairman says that the views are not necessarily those of all the committee, not necessarily unanimous.

The general view is that it is desirable for the administration of justice to have no conflicts in jurisdiction or overlapping jurisdiction between courts. There seems to be no good reason for introducing American problems of concurrent jurisdiction, with attendant considerations as to choice of form, into this country. And two of the lawyers on that committee were educated at Harvard.

So, we should give some real thought to what we are doing here. I do not go for

[*Interprétation*]

article qui mérite d'être examiné. Il y a des années que les tribunaux provinciaux s'occupent de ces questions et il n'y a aucune raison que la cour fédérale s'en occupe et, à nouveau, aucune raison pour qu'il y ait une juridiction parallèle.

L'aéronautique est, de toute évidence, une question, qui sous certains aspects, devrait relever de la cour fédérale. Un écrasement se produisant dans une province au cours d'un vol entre deux autres provinces est une question qui relève, à juste titre, d'une cour fédérale. Et les ouvrages et les entreprises reliant une province à une autre doivent relever aussi de cette dernière.

Puis les articles se succèdent les uns aux autres, il y en a certains qui sont spécialisés d'autres ne le sont pas. Je pense que les appels interjetés en vertu de l'article 28 pourraient l'être auprès d'un tribunal provincial de même que les questions de certiorari et tout le reste.

Il ne semble pas, avec tout le respect que je vous dois, monsieur le ministre, que l'on trouve continuellement une logique sous-jacente à beaucoup d'aspects de juridiction dans le présent Bill et les raisons invoquées ne sont pas toujours très uniformes. La question de savoir, comme s'en est inquiété M. Maxwell, qui il faudra assigner ne se posera-t-elle lorsqu'il y a ces juridictions parallèles? Tout ce que vous feriez c'est d'émettre votre assignation, de demander une motion en vue d'obtenir des directives et le juge émettra une ordonnance qui désignera la personne qui soit assignée. Cette procédure est continuellement suivie dans les tribunaux provinciaux.

Le président: N'y a-t-il rien d'autre?

M. Hogarth: J'ai reçu une lettre du président du comité du Barreau de Vancouver et je me crois obligé d'en parler: il s'agit là d'un comité officieux établit simplement pour étudier le présent Bill. L'intention n'était pas de présenter des mémoires, des propositions. Le président a déclaré qu'il ne s'agit pas là nécessairement de l'avis du comité d'une façon unanime.

D'une façon générale il est indiqué qu'il ne devrait pas y avoir de conflits de juridiction au sein de l'administration de la justice ou de juridiction faisant double emploi entre des tribunaux. Il n'y a aucune raison pour adopter dans notre pays le système américain de juridiction parallèle avec tout ce que cela implique au point de vue choix. Et deux des juristes qui siégeaient dans ce comité ont reçu leur formation à Harvard.

Je ne suis pas donc en faveur de juridiction parallèle. Il nous faut décider ce qui relèvera

[*Text*]

concurrent jurisdiction at all. We should select those things that should be in a federal court and leave the rest to the provincial courts.

The Chairman: Mr. Turner.

Mr. Turner: I do not want to resurrect the entire argument that I tried to make last time but generally the jurisdiction of this court involves actions involving the federal Crown, the Crown in Right of Canada, those areas of specialized federal law that have been deemed, over the years, to be more expeditiously handled in a federal court, and those aspects of federal law having national import which over the years have been, we feel, been more expeditiously dealt with in the federal court. Where those types of law having a national import also could, on the basis of an individual factual situation, be locally confined, then concurrent jurisdiction is avarded to the provincial Superior Court.

Clause 17 which we are studying really does not change the present law. The only additional jurisdiction, original jurisdiction, given this court under this Bill—I am not talking about the superintending jurisdiction in Clauses 18 and 28, we will get into that in a minute, but about original trial jurisdiction—is the jurisdiction over actions arising in territory which does not belong to any of the provinces. That is to say that, as a result of the off-shore mineral case, there are parts of Canada's territorial Sovereignty that do not fall within provincial boundaries. There has to be some forum capable of dealing with that type of case. That is the first addition.

The second addition is awarding a concurrent jurisdiction to the federal court in aeronautics for the reason that, if you have an air disaster or an accident in the air, it often involves, as Mr. Hogarth said, interprovincial aspects, particularly when passengers on a commercial flight may well come from several provinces in Canada.

The third addition is the granting of concurrent jurisdiction over promissory notes and bills of exchange.

The rest of the original jurisdiction is continued from the present Exchequer Court Act, that jurisdiction over industrial property, over admiralty, over taxation, over estate tax, expropriation continued in the Expropriation Bill, and so on.

[*Interpretation*]

de la cour fédérale et laisser le restant aux tribunaux provinciaux.

Le président: Monsieur Turner.

M. Turner: Je ne voudrais pas recommencer tout le plaidoyer que j'ai essayé de présenter la dernière fois, mais d'une façon générale, la juridiction de la présente cour concerne des actions qui touchent la Couronne fédérale, la Couronne du chef du Canada, touchent à ces secteurs de droit fédéral spécialisé qui, au courant des années, ont toujours été censées être traitées d'une façon plus rapide dans une cour fédérale, ainsi que ses aspects du droit fédéral qui présentent une importance nationale et que la cour fédérale, au cours des années, a toujours traité, nous le croyons, avec plus de célérité. Lorsque ce genre de droit qui présente une signification nationale peut se trouver en cause d'une façon locale, dans une situation de faits individuels, alors la juridiction parallèle est attribuée à la Cour Suprême provinciale.

L'article 17 que nous étudions ne modifie, en fait, aucunement la loi actuelle. La seule juridiction supplémentaire, qui est attribuée à la cour en vertu du présent—et je ne parle pas là de la juridiction de surveillance dont parlent les articles 18 et 28 et que nous traiterons dans un instant, mais de la juridiction de première instance établie à l'origine—c'est la juridiction sur les actions qui sont intentées dans un territoire qui n'appartient à aucune des provinces. C'est-à-dire, qu'à la suite de la cause concernant le minerai au large des côtes, il est départi de la souveraineté territoriale du Canada qui n'entre pas dans les limites provinciales. Il faut qu'il y ait un organisme capable de traiter de ces genres de causes. Ceci est la première mesure ajoutée.

La deuxième mesure ajoutée consiste à attribuer une juridiction parallèle à la cour fédérale dans le domaine de l'aéronautique car, s'il se produit une catastrophe aérienne ou un accident dans les airs, il y a souvent impliqué là, comme M. Hogarth l'a dit, des questions interprovinciales, particulièrement lorsque les passagers d'un vol commercial viennent de plusieurs provinces du Canada.

La troisième mesure ajoutée c'est l'attribution d'une juridiction parallèle en ce qui concerne les billets à ordre et les lettres de change.

Tout le reste de la juridiction d'origine est reprise telle qu'elle se présente en vertu de la loi actuelle sur la cour de l'Échiquier, c'est-à-dire la juridiction qui concerne la propriété industrielle, l'amirauté, les impôts, les impôts fonciers, les expropriations telles aussi

[*Texte*]

So, when we are talking about an increase of original jurisdiction, we are talking about those three elements. Two of them are concurrent. I think we ought to put into proper perspective what the changes in the law are.

• 1145

Mr. Woolliams: Just one point, Mr. Chairman, on that.

I agree with Mr. Turner that we have to have some reform with reference to the territory that is not under the jurisdiction of the provinces. But just as we can legislate to give this to a federal court, so we can legislate bringing these areas under the jurisdiction of any court in Canada because it is within the jurisdiction of Parliament, by our constitution, to create such law. So that argument does not really mean much to me.

Say there was an off-shore problem off Nova Scotia. Well, we could easily legislate that that problem could come before the Superior Court of Nova Scotia. The same thing with Mr. Hogarth out in British Columbia. They could give the jurisdiction to the Superior Court in British Columbia. I cannot get too excited about that argument. It is sort of like a sieve.

The Chairman: Mr. Chappell.

Mr. Chappell: My thinking is that we should simply practice what we profess. Let this be a specialized court. I would have preferred us to reclaim our jurisdiction on bankruptcy, which is obviously ours, and, if necessary, reappoint the judges from that court to this new court, but it is so specialized, and to leave contract and negligence with the provinces, and perhaps concurred jurisdiction on expropriation matters.

I cannot see any reason at all why an ordinary citizen should have to go to the Exchequer Court in a motor vehicle case or a contract case or even be forced in an expropriation case. Every judge in every province sits as an arbitrator in expropriation cases. Ontario, and British Columbia, I think, and other provinces, I expect, are setting up Land Tribunal Courts. I think this is the time

[*Interprétation*]

celles dont on parle dans le Bill sur l'expropriation, etc.

Aussi, lorsque nous parlons d'un accroissement de la juridiction d'origine, nous parlons de ces trois éléments. Deux de ces derniers sont parallèles, concurrents. Je crois qu'il faut replacer dans leur vraie perspective les modifications apportées à la loi.

M. Woolliams: A ce propos, monsieur le président, je voudrais soulever simplement une question.

Je suis d'accord avec M. Turner qu'il nous faut établir certaines réformes dans le cas de territoires qui ne tombent pas sous le juridiction des provinces. Mais de la même façon que nous pouvons légiférer pour attribuer ces questions à une cour fédérale nous pourrions aussi légiférer pour transférer ces questions à la juridiction de toute cour au Canada car le Parlement peut, de par notre constitution, adopter une telle loi. Par conséquent, ce raisonnement ne sginifie pas grand-chose pour moi.

Supposons que se pose un problème au large des côtes de la Nouvelle-Écosse: nous pourrions très bien décider que ce problème pourrait être porté à la Cour Suprême de Nouvelle-Écosse. Ce serait la même chose en ce qui concerne ce dont nous a parlé M. Hogarth en Colombie-Britannique. On pourrait très bien donner la jurisdiction. Par conséquent, cette raison ne m'impressionne pas; il s'agit d'un genre de crible.

Le président: Monsieur Chappell.

M. Chappell: Je crois qu'il faut mettre en pratique nos principes. Établissons une cour spécialisée à ce propos. J'aurais préféré que nous réclamions, revendiquions pour obtenir notre juridiction à nouveau au sujet des faillites, juridiction qui est de toute évidence la nôtre et, si nécessaire, que nous nommions à nouveau des juges transférés de cette cour à la nouvelle cour car il s'agit d'un domaine tellement spécialisé et que nous laissions les questions de contrat et de négligence aux provinces, et que, peut-être, nous acceptions une juridiction parallèle en ce qui concerne les questions d'expropriation.

Je ne vois pas du tout pourquoi un citoyen ordinaire devrait s'adresser à la cour de l'Échiquier pour une cause concernant une automobile ou un contrat ou même une cause concernant une expropriation. Tout juge dans toute province joue le rôle d'arbitre en ce qui concerne les causes d'expropriation. L'Ontario, la Colombie-Britannique et je le crois d'autres provinces établissent à l'heure actuelle des

[*Text*]

for us to try to set this court up as a real, specialized court and leave as many as possible of the simple claims that we are all used to in the provincial courts. Incidentally, I am not worried about the jury anymore. The jury has gone in the majority of provinces. In any event, today it is used more as a defense weapon. I would say four to five jury notices filed in Ontario are filed by defendants. Great, huge trucking companies are still filing a jury notice thinking they will do better with a jury than a plaintiff will.

The Chairman: Any further comments?

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, I have one further comment. I would like to see this Bill referred to the Canadian Bar again and to ask them to appoint a Committee of ten lawyers to study this over the summer, lawyers from across Canada who could study the Bill and come up with suggestios to us.

I find that, with respect to the Minister, and I know that he has circulated it among the lawyers, there is by no means strong support for what we are doing here. This is my own personal communication.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I will contest that. We sent out a circular letter to 14,000 lawyers through the courtesy of The Canadian Bar Association.

• 1150

Mr. Woolliams: But none of the Bill.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Anybody who wanted the Bill was given a copy of the Bill. Anybody who wrote in for the Bill got a copy of the Bill and that invitation was given to every member of the Canadian Bar. As a result we have received between 60 and 70 letters to date; some in great detail, the great majority of those letters unsolicited in the sense that we did not solicit them from specific people endorsing the Bill, but drawing our attention to some points they thought could be improved. As a result of points drawn to our attention, we have introduced certain amendments reflecting those suggestions of those members of the Canadian Bar who have some experience in the specialized type of law about which we are talking. The Canadian Bar Association has also advised us that Mr. Gordon Henderson, who appeared here, and Mr. Louis-Philippe de Grandpré—and I have tabled the letter—appeared on

[*Interpretation*]

tribunaux qui s'occupent des questions foncières. Je crois qu'il est temps que nous établissions cette cour sous la forme d'un organisme spécialisé et que nous laissions aux tribunaux provinciaux tout ce que nous pouvons au point de vue réclamations ne présentant pas de difficultés. Soit dit en passant, je ne m'inquiète plus de la question du jury. Le jury a disparu dans la majorité des provinces. De toute façon, de nos jours il sert d'armes de défense. Les grandes compagnies de camionnage continuent à l'utiliser pensant qu'elles y gagneront et que le jury est préférable à la partie civile.

Le président: Y a-t-il d'autres commentaires?

M. Hogarth: Monsieur le président, j'aimerais ajouter quelque chose. J'aimerais que le présent Bill soit à nouveau renvoyé au Barreau canadien et qu'on leur demande de nommer un comité de dix juristes qui s'occuperaient de l'étudier cet été, les juristes venant de tout le Canada qui étudieraient ce Bill et qui nous feraient de suggestions, des propositions.

Je crois...ceci a été dit dans le monde des juristes...que M. le ministre n'est pas très très en faveur de ce que nous faisons ici. C'est ce que je voulais dire, à titre personnel.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je réfute ceci. Nous avons envoyé une lettre circulaire à 14,000 juristes avec l'approbation de l'Association du barreau canadien.

M. Woolliams: Mais pas de copie du bill.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Toute personne qui désirait obtenir le bill en a reçu un exemplaire. L'on a indiqué à tous les membres du barreau canadien qu'ils pouvaient en demander un exemplaire. A la suite de ceci, nous avons reçu entre 60 et 70 lettres jusqu'ici; certaines étant très détaillées et la majorité de ces lettres n'ayant pas été demandées en ce sens que nous ne l'avions pas sollicité de ces personnes particulières qui étaient en faveur du bill mais ces lettres attiraient notre attention sur certaines questions que l'on pensait pouvoir être améliorées. A la suite de ceci, nous avons fait certains amendements dans le sens indiqué par les membres du barreau canadien qui ont une certaine expérience de ce genre de droit spécialisé dont nous parlons. L'Association du barreau canadien nous a aussi dit que M. Gordon Henderson, qui a comparu ici et que M. Louis Philippe de Grandpré—et j'ai déposé sur le

[*Texte*]

their behalf. As I understand it, the Chairman contacted Mr. Merriam, the Secretary of The Canadian Bar Association, who said that The Canadian Bar Association had no further submissions to make; that all the leading practitioners had had an opportunity to review the Bill and had commented on the Bill independently and had their say. And he added further that he doubted very much that you could get a consensus on every aspect of the Bill from an organization that large. But I can tell the members of the Committee that 95 per cent of the letters we have received endorse the Bill but take issue with particular points, and that is quite reasonable.

The Chairman: Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, most of the suggestions we have been receiving for change it seems to me would require a radical rethinking and recasting of the whole Bill. I think Mr. Hogarth's comments recognize that, that if we were to attempt to follow up these suggestions, we would really have to leave the Bill over for a number of months and the whole thing would have to be completely redone. And I would only say that that does not seem to me to be a realistic proposal at the moment. The Bill has received second reading in the House, and whether or not that is technically approval in principle, at least it is some kind of general approval, and I do not think that we can start here either to redo the whole Bill or that we should leave it over the summer in the hope that further representations will be received when nobody has shown that great an interest in making representation.

Mr. Woolliams: I do not want to rehash any arguments, but in answer to this last argument, that coming from you, with the greatest respect, is an unusual argument. You know as well as I do your western Liberals have set out some new thinking that many of us have had in the House of Commons for a long time, that government bills get government members' support. It was true when we were the government, it is true when you are the government. So the fact that it got approval on second reading is that the Opposition said there is no way we could stop it anyhow so it goes into this Committee, so that is rather an argument that really does not have much weight because that is really what happened. And to me, coming back to what the Minister has said, I have not got the report here, and I checked it, and it is confirmed and it was confirmed by several other members who

[*Interprétation*]

bureau cette lettre—ont comparu pour la représenter. Tel que je le comprends, le président s'est mis en rapport avec le secrétaire de l'Association du barreau canadien, M. Merriam, qui a déclaré que l'Association du Barreau canadien n'avait pas d'autres propositions à faire. Que tous les principaux, les plus importants juristes exerçant la profession avaient eu l'occasion d'étudier le présent bill et avaient commenté et dit ce qu'ils en pensaient. Il a aussi ajouté qu'il pensait bien que l'on n'obtiendrait jamais l'unanimité sur tous les aspects du bill au sein d'une organisation aussi importante. Mais je puis dire aux membres du Comité que 95 p. 100 des lettres que j'ai reçues, approuvaient le bill mais contestaient certains points particuliers et ceci est tout à fait raisonnable.

Le président: Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Monsieur le président, la plupart des propositions que nous avons reçues aux fins de changements, il me semble, demandent que l'on repense entièrement et que l'on refonde tout le bill. Je crois que les commentaires qu'a faits M. Hogarth sont à l'effet que nous devrions laisser de côté ce bill pendant plusieurs mois et que nous devrions tout refaire. Il me semble, je dirais simplement que ceci n'est pas réaliste à l'heure actuelle. Le bill a passé la deuxième lecture en Chambre et qu'il soit techniquement approuvé en principe ou non, il n'en reste pas moins qu'il y a là quelque genre d'approbation générale qu'il a reçue et je ne crois pas que nous pouvons recommencer à zéro, refaire ce bill ou le laisser de côté tout l'été dans l'espoir qu'on nous présentera de nouvelles propositions alors que personne n'a indiqué qu'il était si pressé de s'intéresser à nous faire des propositions.

M. Woolliams: Je n'aimerais pas ressasser des arguments mais en réponse à ce dernier plaidoyer, il me semble qu'il y a là quelque chose de peu ordinaire. Vous le savez aussi bien que moi que vos libéraux de l'Ouest ont trouvé de nouveaux principes que nous, à la Chambre des communes, nous appliquions depuis longtemps soit que les bills du Gouvernement devaient obtenir l'appui des députés du Gouvernement. Ceci était vrai lorsque nous étions le Gouvernement, et ceci est vrai lorsque vous êtes le Gouvernement. Par conséquent, le fait qu'il a été approuvé en deuxième lecture indique que l'opposition a pensé qu'il n'y avait pas moyen de l'arrêter de toute façon aussi l'a-t-on porté devant le présent Comité, par conséquent, il y a là un argument, un plaidoyer qui n'a pas grande valeur car c'est ce qui s'est produit en fait. Quant à moi, pour en revenir à ce qu'à dit M. le

[*Text*]

spoke at one of the other meetings that when Mr. Henderson appeared he said now look, it is true I am a member of The Canadian Bar and hold a position, but it is not really what I am saying. The Canadian Bar's position, we have letters—I see Mr. Brewin has one, we are just discussing it from the firm of Campbell. And Mr. Thomson wrote and set out some ideas where he thinks there should be radical changes.

I was going to support that he be called as a witness, but I like what Mr. Hogarth said. We are not trying to delay something but we are establishing a jurisdiction to a court which is going to affect the field of jurisprudence in various matters for a long time. If the 10 members come back and say look, this is the greatest bill, then I am ready to accept it. But the Minister knows that when he wrote 14,000 lawyers that are busy paying their secretaries and their rent, and they are like members of Parliament—they get so much material—we throw half of it in the waste-paper basket, we are so busy, and they never got a copy of that Bill. Some lawyers would write in and ask for one that are specialized counsel in this field where they would show an interest, particularly in the big firms where they have a chance to specialize. But I do not think that a proper research was done. I do not think the Minister in his own heart feels it is really a satisfactory process. And I would think that Mr. Hogarth's suggestion merits some real serious consideration of a Committee that now sits in the capacity of the former Committee of the Whole House. It is not just studying the bill to go back and be studied clause by clause in the House; we are studying it now to make a recommendation and can amend it, of course, in our report stage and it goes to third reading. And we are establishing new jurisdiction, we are cutting into new fields, and to me I see nothing wrong with that. And the fall is not very far away, and if the court has been operating as long as it has, there is need for reform and there will be no reason why a little further study would not be helpful to everybody.

• 1155

The Chairman: Mr. Blair.

[*Interpretation*]

ministre—je n'ai pas ici le rapport, celui-ci a été confirmé par plusieurs députés qui ont pris la parole lors de réunions—soit que lorsque M. Anderson a comparu il a dit: c'est bien vrai que je suis un membre du barreau canadien et que je détiens un poste, mais ce n'est pas réellement ce que je veux dire. Le barreau canadien—et nous avons des lettres qui le prouvent: je vois que M. Brewin en a une du bureau Campbell a pris une attitude qui indique—comme l'a écrit M. Thomson—qu'il voudrait que l'on apporte des changements radicaux à ce bill.

J'allais demander qu'on l'appelle comme témoin mais j'aime ce que M. Hogarth a déclaré: nous n'essayons pas de retarder quelque chose, nous donnons une juridiction à une Cour, mesure qui va toucher le domaine de la jurisprudence sous divers aspects pendant très longtemps. Si dix députés reviennent et disent: voilà un bill qui est extraordinaire, qui est le meilleur, alors je suis d'accord pour l'accepter. Mais M. le ministre sait très bien que lorsqu'il écrit à 14,000 juristes qui sont très occupés à payer leurs secrétaires et leurs loyers etc., et qui sont comme les députés du Parlement—qui reçoivent tellement de documents—ces derniers jettent la moitié dans la corbeille à papier, à la poubelle—nous sommes tellement occupés—ces derniers n'ont jamais reçu d'exemplaire du bill. Certains avocats, juristes, écriront peut-être pour demander un exemplaire car ce sont des conseillers spécialisés dans ce domaine et ils sont sensés s'y intéresser particulièrement au sein des grandes entreprises où ils ont la chance de se spécialiser. Mais je ne crois qu'une recherche, une étude convenable au sujet du bill a été faite par ces derniers. Je ne crois pas que M. le ministre pense qu'il y a là un processus satisfaisant et je crois que ce qu'a préconisé M. Hogarth mérite qu'on étudie sérieusement dans un Comité qui actuellement siège à titre de, et avec les pouvoirs, de l'ancien Comité plénier. Ce dernier n'étudie pas simplement le bill pour ensuite revenir et l'étudier article par article en Chambre; nous l'étudions actuellement pour présenter une proposition et nous pouvons l'amender, naturellement, l'étape du rapport va pour la troisième lecture. Et nous établissons une nouvelle juridiction, nous nous lançons dans de nouveaux domaines et je ne vois, quant à moi, rien de mal là-dedans. Et la chute n'est pas là si la Cour fonctionne depuis si longtemps, et il n'y a aucune raison qu'un peu plus d'étude ne serait pas utile à tout le monde.

Le président: M. Blair.

[*Texte*]

Mr. Blair: Mr. Chairman, we are dealing substantially with the proposition that there are types of cases in which the Crown is the defendant or the subject matter may be the same as the subject matter of cases in the ordinary provincial courts, and the argument is made that there should be concurrent jurisdiction in these matters. But I think that we are faced with the reality here that all these clauses of the Bill do is to re-enact the present law. And despite what has been said here, I am not aware, and I do not think there is any general awareness of any feeling that the present provisions and procedures are inadequate or unjust. They have worked well and I think it is a very serious decision to make to make a departure from existing procedures and rules. In addition to that, although I have great respect for The Canadian Bar Association and for our colleagues in the profession, I really question where we are going to find 10 wise men who can do the job of assessment any better than members of this Committee, particularly because, as I note, in the various representations that we have received, no one has raised this point about a review of the existing fundamental jurisdiction of the Exchequer Court; neither Mr. Thomson nor anyone else. So although there may be a theoretical argument which can be made, as people have made it today, in favour of transferring this jurisdiction concurrently to provincial courts, the reality is that the present system has worked well and favourably and there is really no substantial factual support for these contentions.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): If I might comment as well, Mr. Woolliams is maybe having a little—nothing serious, but he is having a little fun here on the basis of the consultative process. I think he has been around in this House a long time and he and I have known each other since 1962 in various positions, and I think that he will concede that at no time within his memory has the consultative process involving the reform of the law or the changing of the legal process or the structure of the courts received more support from this government, and I might say from me, if you will allow me to say it, Mr. Chairman, than it has in the last two years. That Expropriation Bill went out to 14,000 members, we got over 100 letters, this Federal Court Bill went out to 14,000 members and we have got between 60 and 70 letters. I do not recall—I do not think the Honourable member recalls any former Min-

[*Interprétation*]

M. Blair: Monsieur le président, nous nous occupons essentiellement de cette proposition à savoir qu'il y a des genres de causes où la Couronne est défendeur et où la question en cause est la même que celle qui est portée devant les tribunaux provinciaux ordinaires, et l'on avance qu'il devrait y avoir juridiction parallèle pour ces questions. Mais je crois que nous devons reconnaître ce fait que tous ces articles du bill ne font que rétablir la loi actuelle. Et malgré tout ce qui a été dit ici, autant que je sache, d'une façon générale, on n'a pas confiance qu'il y ait dans les stipulations les procédures présentant quelque chose d'injuste ou de non pertinent. Comme ces dernières ont bien fonctionné, si l'on veut s'en éloigner, je crois qu'il faudra y réfléchir sérieusement. En outre, bien que je respecte grandement l'Association du barreau canadien, mes collègues qui exercent cette profession, je me demande réellement où nous allons trouver dix sages qui pourront évaluer le bill mieux que les membres du présent Comité, particulièrement, parce que j'ai remarqué dans les différents exposés qui nous ont été faits, que personne n'a soulevé la question d'une revision de la juridiction fondamentale qui existe actuellement à la Cour de l'Échiquier. Ni M. Thomson ni personne d'autre ne l'ont suggéré. Aussi, bien que l'on puisse avancer d'une façon théorique cet argument comme on l'a fait aujourd'hui, quant à transférer cette juridiction parallèle aux tribunaux provinciaux, il faut se rendre compte qu'actuellement, en fait, en vertu du système actuel, tout a bien fonctionné et qu'il n'y a aucune raison d'accorder un appui à ces contestations.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Si vous me permettez aussi un commentaire, M. Woolliams trouve un peu amusant le processus de consultation. Je crois qu'il y a longtemps qu'il est à la Chambre et nous nous connaissons depuis 1962 et, je crois qu'il reconnaîtra que jamais il n'a connu, dans le cadre du processus consultatif, une réforme de la loi ou une modification des processus juridiques ou de la structure des tribunaux qui avaient reçu autant d'appui du Gouvernement et de moi-même, je le dirais, monsieur le président, depuis les deux dernières années. Le Bill sur l'expropriation a été envoyé à 14,000 membres, juristes, nous avons reçu plus de 100 lettres, le présent Bill sur la Cour fédérale a été envoyé à 14,000 juristes et nous avons reçu de 60 à 70 lettres. Je ne me souviens pas—je ne crois pas que mes collègues députés se souviennent qu'un ministre de la Justice ait jamais accordé tant de confiance à la pro-

[*Text*]

ister of Justice bringing the legal profession within his confidence in the way I have attempted to do.

And every lawyer who is a member of a provincial bar and who is a member of The Canadian Bar Association has had an opportunity to have his say on this Bill. Anybody who has wanted to make any suggestion, criticism, destructive or constructive, has had his opportunity. And The Canadian Bar Association has also had its opportunity to makes its presentation.

I think we have to go on the basis of the facts. The Deputy Minister and the Associate Deputy Minister and our officers have read and I have read every letter that has come in. We have replied to every letter and analysed, as best we could, every point that was made. This has not been, if I might say in answer to Mr. Woolliams, a closed shop or a haphazard process.

Mr. Hogarth: I did not want anything that I said to intimate that the department had not consulted the Bar. However, you get the Bar coming back with observations such as Mr. Henderson made at page 2835 on May 14.

Secondly, I would like to comment on the relationship between Clauses 18 and 28 of the Bill. As I say, I am speaking for myself here rather than the Canadian Bar Association. I find it very difficult to determine when one is to be before the Trial Division and when one is to be before the Court of Appeal and what powers the Court of Appeal or the Trial Division may have. I would like to comment on the relationship between those two clauses.

Mr. Chairman, it seems that this bill requires further study. I do not say that many of the things in this bill are wrong. They are wrong to my mind but I do not know whether they would be wrong generally. I might be wrong myself so I urge the Minister to reflect on it. This bill was filed on March 4 and the Canadian Bar did not give this an extensive study. I speak with the greatest respect of the work of Mr. Henderson and his colleague did but it was not given broad study in the Bar. The Bar is having their annual meeting in Halifax in August. It seems to me it would be a good time to see them consider this bill.

The Chairman: Gentlemen, we have an amendment before the Committee moved by

[*Interpretation*]

fession juridique que je n'ai essayé de le faire.

Tout avocat qui est membre d'un barreau provincial et qui est membre de l'Association du barreau canadien a eu l'occasion de dire ce qu'il pensait du présent bill. Toute personne qui a voulu faire des propositions, des critiques, constructives ou destructives, en a eu l'occasion. L'Association du barreau canadien a eu aussi l'occasion de présenter son exposé, son mémoire.

Je crois que nous devons tenir compte du fait que le sous-ministre et le sous-ministre associé ainsi que nos fonctionnaires ont lu et que j'ai lu chaque lettre qui nous est parvenu. Nous avons répondu à chaque lettre et analysé le mieux possible chaque élément, chaque question qui nous avait été exposée. Je dirais, en réponse à M. Woolliams, qu'on n'a rien laissé au hasard.

M. Hogarth: Je ne voudrais pas laisser entendre que le ministère n'a pas consulté le Barreau. Toutefois, le Barreau revient avec des remarques telles que celles qu'a faites M. Henderson à la page 2835 le 14 mai.

En deuxième lieu, j'aimerais faire des commentaires en ce qui concerne les rapports qui existent entre l'article 18 et l'article 28 du présent bill. Comme je l'ai dit, je parle à titre personnel ici, plutôt qu'au nom de l'Association du Barreau canadien. Je trouve qu'il est très difficile d'établir s'il faut se présenter à la Division de première instance ou à la Cour d'appel et quels sont les pouvoirs dont peuvent disposer la Cour d'appel ou la Division de première instance. J'aimerais faire des remarques au sujet des rapports qui existent entre ces deux articles.

Monsieur le président, il me semble que le présent bill nécessiterait qu'on l'étudie d'une façon plus approfondie. Je ne dirai pas qu'il y a beaucoup de choses qui sont mauvaises dans ce bill; elles le sont pour moi, mais je ne sais pas si elles le sont d'une façon générale. Peut-être que je me trompe et je demande à M. le ministre de réfléchir à cette question. Le bill a été déposé le 4 mars et le Barreau canadien n'a pas fait une étude approfondie à ce sujet. Je parle ici en accordant tout le respect que je dois au travail de M. Henderson et de son collègue, mais je considère que l'on n'a pas étudié d'une façon suffisamment approfondie ceci au sein du Barreau. Le Barreau va tenir sa réunion annuelle à Halifax en août. Il me semble qu'il y aurait là une excellente occasion pour étudier ce bill.

Le président: Messieurs, M. Woolliams a présenté un amendement au Comité. «Toutes

[*Texte*]

Mr. Woolliams. "All provincial superior Trial Courts of Canada shall have concurrent jurisdiction with the Trial Division named and defined in Bill C-192 and all sections material to granting the said Superior Court concurrent jurisdiction be amended accordingly."

Mr. Chappell: A question for clarification purposes. As I heard that, that said everything.

The Chairman: Yes.

Mr. Brewin: On a point of order, it does not mean that there are not other clauses in the bill that can in fact in specialized fields put exclusive jurisdiction on the Exchequer Court.

Mr. Woolliams: Well, if I might just speak to that. One of the great problems of coming to an amendment such as I am making is that there are clauses which if you change, you would have contradictions in the bill. That is why I drew it as wide as I did. As I pointed out, it was merely a suggested amendment. If it was carried by the Committee, which I hope it will be, then we could tidy up the bill. The Department of Justice would take a look at it and bring in the necessary amendments because you cannot amend Clause 17 and have a contradiction in Clause 14. The bill just would not make sense.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, could I just get a clarification of this. I am inclined to favour the amendment insofar as I understand it deals solely with cases where relief is claimed against the Crown.

When you come on to some specialized fields, not all of them, in later clauses—like navigation and shipping and so on and aeronautics—I have no objection whatever to the specialized courts being given exclusive jurisdiction in this connection. Can you or the author interpret the amendment?

Mr. Woolliams: I go along with Mr. Brewin. I am prepared to go along with the exceptions of those specialities that he has mentioned.

The Chairman: Well, we have an amendment before the Committee and it states that all provincial Superior Trial Courts of Canada shall have concurrent jurisdiction with the Trial Division, named and defined in

[*Interprétation*]

les cours supérieures provinciales de première instance au Canada auront une juridiction parallèle à celle de la Division de première instance telle qu'elle est indiquée et définie dans le bill C-192 et tous les documents concernant des articles qui accordent à ladite Cour supérieure et la juridiction parallèle doivent être modifiées en ce sens».

M. Chappell: J'aimerais poser une question aux fins d'éclaircissement. Ceci, donc, englobe tout.

Le président: Oui.

M. Brewin: J'invoque le Règlement. Ceci ne veut pas dire qu'il n'existe pas d'autres articles dans le président bill qui peuvent en fait attribuer une juridiction exclusive à la Cour de l'Échiquier dans des domaines spécialisés.

M. Woolliams: J'aimerais faire des remarques à ce sujet. L'un des grands problèmes qui se pose lorsque l'on veut établir un amendement tel que celui que j'ai fait, c'est qu'il existe des articles qui, à la suite de votre modification, seront en contradiction dans le bill. C'est pourquoi j'ai fait cette modification de la façon la plus générale possible. Comme je l'indiquais, il ne s'agissait que d'une suggestion. Si le Comité l'adoptait, ce que j'espère, nous pourrions aligner le bill sur celui-ci. Le ministère de la Justice l'examinerait et apporterait les amendements nécessaires, car vous ne pouvez modifier l'article 17 et laisser une contradiction avec ce dernier dans l'article. Le bill n'aurait aucun sens.

M. Brewin: Monsieur le président, pourrais-je avoir des éclaircissements à ce sujet. J'ai tendance à être en faveur de l'amendement dans le sens où je le comprends, c'est-à-dire dans les cas où il traite uniquement de compensation réclamée à la Couronne.

Lorsque vous abordez certains domaines spécialisés, pas tous, dans les articles ultérieurs—comme en ce qui concerne la navigation, la marine marchande, etc., et l'aéronautique,—je ne vois aucune objection à ce que des cours spécialisées se voient attribuer la juridiction exclusive à ce sujet. Est-ce que vous pouvez ou est-ce que l'auteur de cet amendement peut nous en donner une interprétation?

M. Woolliams: Je suis d'accord avec M. Brewin. Je suis d'accord avec ceci sauf dans les cas des spécialités qu'il a mentionnées.

Le président: Donc, on a présenté un amendement au Comité voulant que toutes les Cours supérieures provinciales de première instance du Canada aient une juridiction parallèle à celle de la Division de première

[*Text*]

Bill C-192 and that all sections material to granting the said Superior Court concurrent jurisdiction be amended accordingly.

Amendment negatived.

Clause 17 agreed to.

● 1205

Mr. Alexander: I wonder, Mr. Chairman, if I might have a few moments of your time. I was wondering whether the Minister or the Deputy Minister has given some thought in depth to the letter that came from Claude Thomson of Campbell, Godfrey and Lewtas firm in Toronto. He is involved with the administrative law section of the Ontario Branch of the Canadian Bar Association. His letter is dated May 28, 1970. As I understand it, sir, his letter states:

> Accordingly any difficulties which we see in the administrative law views of Bill C-192 relate to problems of interpretation and draftsmanship.

He is particularly concerned with Clauses 18, 28, and 52. The letter is of sufficient importance in view of the fact of its length and the meat therein. What is particularly interesting to me is on page 5 of his letter. He says:

> In my letter to you of May 13, 1970 I indicated that this sub-committee is examining some of these administrative law problems in some depth. Notwithstanding the fact that that examination has not been concluded I thought it appropriate that these comments be made at this time because the Bill is being given consideration now.

That is, of course, coming from the Ontario Bar dated May 28, 1970. Keeping in mind that which Mr. Hogarth said, I think that it is extremely important that we be concerned about the submissions made by those who are concerned about this bill. I am just wondering whether we are going to give any thought to the suggestions made in this letter by Mr. Thomson and whether the department now and the Minister is in a position to answer the several queries that he has made.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): If the Committee wants me to deal with that letter at this stage when we are dealing with Clause 18, it might be relevant.

Mr. Brewin: Yes.

[*Interpretation*]

instance telle qu'elle est indiquée et définie dans le Bill C-192 et que tous les articles dans les documents qui attribuent à ladite Cour supérieure une juridiction parallèle soient modifiés en conséquence.

L'amendement est rejeté.

L'article 17 est adopté.

M. Alexander: Je me demande, monsieur le président, si vous pouvez me consacrer quelques instants. Je me demande si M. le ministre, ou le sous-ministre, a examiné attentivement la lettre qu'a envoyée M. Claude Thomson du Bureau Campbell, Godfrey et Lewtas à Toronto. Ce dernier s'occupe de la section du droit administratif de la Divison de l'Ontario de l'Association du Barreau canadien. Sa lettre est datée du 28 mai 1970. Telle que je la comprends, monsieur, il y est indiqué:

> Par conséquent, toute difficulté que nous entrevoyons dans l'optique du droit administratif dans le cadre du Bill C-192, a trait au problème de l'interprétation et de la rédaction.

M. Thomson s'inquiète particulièrement des articles 18, 28 et 52. Vu sa longueur et sa substance, cette lettre présente suffisamment d'importance. A la page 5, on y lit, et ceci m'intéresse particulièrement:

> Dans la lettre du 13 mai 1970 que je vous ai envoyée, j'ai mentionné que ce sous-comité examine d'une façon approfondie certains des problèmes de droit administratif. Nonobstant le fait que l'examen n'est pas encore terminé, j'ai pensé qu'il serait bon d'apporter ces commentaires tout de suite, car le bill est actuellement à l'étude.

Ceci, naturellement, nous est parvenu du Barreau de l'Ontario et daté du 28 mai 1970. Ayant à l'esprit ce que M. Hogarth a déclaré, je crois qu'il est extrêmement important que nous nous intéressions aux exposés faits par ceux qui ont un intérêt dans le présent bill. Je me demandais simplement si nous étudierions les propositions faites dans cette lettre de M. Thompson et si le ministère et le ministre sont en mesure de répondre aux différentes questions qui ont été posées dans cette lettre.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Si le Comité désire que je m'occupe de cette lettre tout de suite au moment où nous traitons de l'article 18, cette procédure pourrait être appropriée.

M. Brewin: Oui.

[*Texte*]

The Chairman: This perhaps is the best way to handle it. We will turn to Clause 18.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, so that you will have something before you, I do have an amendment on clause 18. I propose to strike out Clause 18 altogether and then make an amendment to Clause 28. I am sure the Minister will want to deal with that possibly.

The Chairman: Perhaps if you have the amendment as submitted; this, of course, will bring up discussion on Clause 18. During the discussion, Mr. Turner can comment on the letter.

Mr. Brewin: If you decide to cut out Clause 18, it would be appropriate not to discuss the amendment to Clause 28 at this stage.

The Chairman: Do the members have the amendment as proposed by Mr. Brewin?

Mr. Brewin: It is just being passed around now, I think. I apologize for this. I did not get it retyped because I did it in a hurry this morning.

Mr. McQuaid: Mr. Chairman, is it the intention of the Committee to have Mr. Thomson appear?

The Chairman: No, I do not think so, Mr. McQuaid. Perhaps after Mr. Turner has indicated his comments in connection with the letter we could make a final determination. This was not the idea. Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I think there has been a lot of discussion on Clause 18 and 12 by witnesses, including Mr. Henderson and others. The chief complaint that has been made is that the two are very confusing.

Clause 18 gives an exclusive jurisdiction to deal with the special remedies in regard to seeking relief against federal boards, commissions or other tribunals and gives that jurisdiction to the Trial Division. Clause 28 gives a jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order other than that of an administrative nature made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal.

Then subclause (3) comes along and says where the Court of Appeal has jurisdiction under this clause to hear and determine an application to review, the Trial Division has no jurisdiction. So what you have is a provision under Clause 18 for exclusive jurisdiction linked to the so-called special remedies

[*Interprétation*]

Le président: C'est peut-être la meilleure façon de procéder. Je passe donc à l'article 18.

M. Brewin: Monsieur le président, pour vous donner quelque chose, je propose un amendement à l'article 18. Je propose de supprimer entièrement l'article 18 puis de modifier l'article 28. Je suis certain que M. le ministre voudra s'occuper de ceci.

Le président: Peut-être, si vous avez l'amendement tel que présenté. Ceci, naturellement, permettra d'étudier l'article 18. Au cours de cette étude, M. Turner pourra apporter ses commentaires au sujet de la lettre.

M. Brewin: Si vous décidez de supprimer l'article 18, il serait dans l'ordre des choses de ne pas étudier l'amendement apporté à l'article 28 à ce stade.

Le président: Est-ce que messieurs les députés ont en mains l'amendement de M. Brewin?

M. Brewin: On le fait circuler à l'instant, je crois. Je m'excuse, je n'ai pas eu le temps de le faire dactylographier à nouveau, car je l'ai fait à la hâte ce matin.

M. McQuaid: Monsieur le président, est-ce que le Comité a l'intention de demander à M. Thomson de comparaître?

Le président: Non, je ne crois pas, monsieur McQuaid. Nous pourrons décider d'une façon définitive, après que M. Turner aura fait ses commentairs au sujet de la lettre. Monsieur Brewin.

M. Brewin: Monsieur le président, je crois que les témoins, dont M. Henderson et d'autres, ont beaucoup discuté des articles 18 et 12. Le principal grief qui a été fait, c'est que ces deux articles sont très embrouillés.

L'article 18 donne la compétence exclusive de traiter des mesures spéciales prises en ce qui concerne les recours extraordinaires, contre tout office, commission ou autre tribunal fédéral et transfert cette juridiction à la Division de première instance. L'article 28 donne la compétence pour entendre et juger toutes demandes d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral.

Le paragraphe (3) suit et indique que lorsque, en vertu du présent article, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, la Division de première instance est sans compétence. Ce que vous avez donc, c'est, en vertu de l'article 18

[*Text*]

and the declaratory rights of courts to review. Then you have a specialized jurisdiction conferred on the Court of Appeal and then you have a provision taking away the jurisdiction of the Trial Division where the Court of Appeal has jurisdiction.

[*Interpretation*]

une compétence exclusive liée à ce que l'on appelle des recours extraordinaires ainsi que les droits et les jugements déclaratoires de demande d'examen. Puis vous avez cette juridiction spéciale qui est conférée à la Cour d'appel, et vous avez une stipulation qui retire la juridiction à la Division de première instance lorsque la Cour d'appel a compétence.

• 1210

Now, it has been said—and I think rightly said—that this is extremely confusing. The essence of my amendment is to confer the whole jurisdiction in respect to the reviewing of the federal tribunals, reviewing their work, whether it be by way of application to hear and review, or whether it be by way of certiorari prohibitions, mandamus, or what have you, or declaratory action injunction. Anyway, it is conferring all of that reviewing jurisdiction on the appellant division of the new federal court.

D'un autre côté on a dit—et je le crois avec justesse—que tout ceci est extrêmement confus et embrouille les esprits. L'essentiel de mon amendement était d'attribuer toute la juridiction concernant le réexamen des tribunaux fédéraux la révision de leur travail que ce soit par le moyen d'une demande d'audition et d'examen ou que ce soit par voie de *certiorari,* d'interdiction ou de *mandamus* ou d'injonction concernant une action déclaratoire, quoi qu'il en soit, c'est de conférer toute cette juridiction d'examen à la division d'appel de la nouvelle Cour fédérale.

It seems to me that that avoids complications. It is meritorious in itself. This essentially is a reviewing jurisdiction. It will cut down the number of appeals in time. The CLC people made this point particularly. It will make for consistency, in that the Court of Appeal will apply consistent jurisprudence.

Ceci me paraît plus simple. Cela évite les complications. Il s'agit essentiellement d'une juridiction d'examen et ceci permettra de réduire le nombre des appels. Le CTC recommandait particulièrement ceci. Il y aura uniformité en ce sens que la Cour d'appel se conformera à une jurisprudence uniforme.

It carries out the purposes of the bill in that it takes it out of the hands of provincial courts. The whole total reviewing business is in one place, and it removes the confusion that exists in trying to determine which forum you should be in.

Ceci est conforme à l'objectif du bill en ce sens que l'on retire cette juridiction des mains des tribunaux provinciaux. Toute la question de l'examen se trouve concentrée en un endroit et ceci supprime cette confusion qui résultait du fait qu'il fallait décider de l'endroit.

We all know—I could make a long speech about it but I will not—that questions of whether an order is administrative or not are complicated. Mere phrases like an application to review and set aside a decision—jurisprudence will go up about this.

Nous avons tous—je pourrai en parler longuement—que la question de savoir si une ordonnance est de nature administrative ou non est très compliquée. De simples procédures telles que la demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance impliquent des questions de jurisprudence.

I suggest that it will be simpler and fairer and more satisfactory to give the appellant court—there is nothing in my suggestion that changes the principle of the legislation. There is nothing, I think, that changes the beneficial idea that these tribunals be reviewed.

Je prétends que la procédure sera plus simple et plus juste et plus satisfaisante si on donne à une Cour d'appel ce pouvoir. Je ne change ici en rien le principe de la législation; soit que l'on soumette à examen les tribunaux.

We can deal with the details of the language. As far as I am concerned, and it has been noted in my amendment, I would leave out any question about whether it is an administrative or judicial or quasi-judicial basis.

Nous pouvons traiter en détail des questions dans les termes. Quant à moi, je ne m'occuperais pas de savoir s'il s'agit d'une base administrative, judiciaire ou quasi judiciaire.

I would like to adopt the suggestion made by Mr. Claude Thomson, that we leave out the phase "or without due regard for the

J'aimerais suivre l'idée de M. Claude Thomson, qui dit que nous devons laisser de côté la phrase: «ou sans considération appro-

[*Texte*]

material before us," which seems to me to give a review on facts which is too broad.

The basic thing is—let us put it all in one basked. Let us put this total reviewing process where it belongs—in a reviewing court, namely, the Court of Appel, and stop this business of having to juggle from one court to the other, and not knowing which particular court you should be in, because of the highly technical points and perhaps finding yourself in the wrong court, and having them tell you after you have waited for a long time that you are in the wrong court. You should have gone to another court in the first instance.

Let us put it all under the Court of Appeal.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): May I ask Mr. Brewin some questions, just for clarification, to see if I understand his amendments?

As I understand it, he would combine Sections 18 and 28, and his amendment would have this effect. First of all, it would give jurisdiction over the ancient perogative writs to the Court of Appeal rather than the trial division.

Mr. Brewin: That is right.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Secondly, it would eliminate the present Section 28(3).

Mr. Brewin: It would then become a necessity. Yes, correct.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Right. And thirdly, it eliminates the exclusion of a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial base.

Mr. Brewin: May I add that I left that out because I believe that under the normal jurisdiction of review, it will not attempt—and I would like to make clear that I do not think it should attempt—to review the decision or orders of boards which are purely policy matters. I think that is unnecessary. It merely creates confusion to put it in. I do not think we should tie the hands of the court.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): At this stage I am not replying. Have I seized the import of the amendment in those three changes?

[*Interprétation*]

priée pour les documents qui sont devant nous» qui à mon avis, impliquent un examen des faits, ce qui est un domaine trop vaste.

Fondamentalement, que tout le processus d'examen se trouve concentré dans un tribunal, soit, la Cour d'appel et arrêtons cette histoire de sauter d'un tribunal à l'autre sans trop savoir à quel tribunal nous devrions nous adresser du fait de certaines questions hautement techniques qui se posent et, en fin de compte, nous empêcherons cette confusion et le fait, que nous pouvons finir par nous trouver dans le mauvais tribunal.

Mettons tout l'examen sous la juridiction de la Cour d'appel.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Me permettez-vous de demander à M. Brewin certaines choses, simplement aux fins d'éclaircissement pour que je me rende compte si je comprends bien ces amendements?

Donc, si je comprends bien, M. Brewin combinerait les articles 18 et 28 et son amendement aurait pour conséquence tout d'abord, d'accorder la juridiction à la Cour d'appel plutôt qu'à la Division de première instance sur les anciens brefs de prérogatives.

M. Brewin: C'est exact.

M. Turner (Ottawa-Carleton): En deuxième lieu, ceci supprimerait le paragraphe (3) de l'article 28 actuel.

M. Brewin: Ceci deviendrait une obligation.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est exact. Et en troisième lieu, ceci élimine l'exclusion d'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire.

M. Brewin: Me permettez-vous d'ajouter que j'ai omis ceci car je crois qu'en vertu de la compétence normale d'examen, on n'essaiera pas—et je ne pense pas que l'on devrait essayer—d'examiner une décision ou ordonnance d'un office, d'une commission dans les cas où il s'agit de questions purement politiques. Je pense que ceci n'est pas nécessaire, ce serait ajouter de la confusion que de l'inclure. Je ne crois pas que nous devons lier le tribunal.

M. Turner (Ottawa-Carleton): A ce stade de l'étude, je ne puis répondre. Je saisis toute la signification de cet amendement par l'étude de ces trois modifications?

[*Text*]

Mr. Brewin: Yes. The last one, of course, is not essential. You could approve of the other two and disapprove of the last one.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I do not know how the Committee wants to handle this. I would ask the Deputy Minister to deal with Mr. Thomson's letter in response to a request from Mr. Alexander...

Mr. Brewin: May I just add one word?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): ...and then deal with the fundamental point brought up by Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Could I just add one word? The Committee will find—I left my copies with Mr. Woolliams who has gone out, I think. No, I did not mean that.

The suggestion I have made is largely based upon the evidence, partly my own conviction, but also on the evidence given by Mr. Henderson, whom I say—I do not think I can be contradicted here—has had as much experience in this field as any lawyer in Canada.

• 1215

The Chairman: Mr. Maxwell, with regard to Mr. Thomson's letter...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): If that is all right with Mr. Brewin, perhaps we will deal with—yes.

Mr. Alexander: Mr. Brewin was moving in to the area that was of some concern to Mr. Thomson. We are pleased to know that the Minister has had the letter, has seen it, and is prepared to go into it in a definitive way.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): We have the letter. We have analyzed it thoroughly, and if that letter has been circulated to members of the Committee, as I think it has, perhaps the Committee would allow Mr. Maxwell to deal with the letter, as we see it.

The Chairman: Mr. Maxwell.

Mr. Maxwell: Mr. Chairman, I have the letter here, and I may say I read this letter very carefully, and I made quite a few notes on it. I do not know how you want me to deal with this. Do you want me to read the letter? I do not know quite how to go about this. If there is something about this letter that you would specifically like me to deal with, I

[*Interpretation*]

M. Brewin: Oui. La dernière, naturellement n'a pas un caractère essentiel. Vous pourriez approuver les deux premières et désapprouver la dernière.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je ne sais pas comment le Comité envisage ceci. J'aimerais que le sous-ministre s'occupe de la lettre de M. Thomson en réponse à une demande de M. Alexander...

M. Brewin: Me permettez-vous d'ajouter un mot?

M. Turner (Ottawa-Carleton): ... puis de traiter de la question essentielle soulevée par M. Brewin.

M. Brewin: Me permettez-vous d'ajouter un mot? Le Comité se rendra compte—j'ai laissé mes copies entre les mains de M. Woolliams qui est sorti, je le crois. Non, ce n'est pas ce que je voulais dire.

Ce que je voulais dire est essentiellement basé sur une preuve—en partie sur mes propres convictions—mais aussi sur une preuve que nous a fournie M. Henderson, qui—et ici je crois que l'on ne peut me contredire—a plus d'expérience dans ce domaine que tout avocat, que tout juriste au Canada.

Le président: Monsieur Maxwell, en ce qui concerne la lettre de M. Thomson...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Si M. Brewin l'accepte, peut-être que nous allons traiter de... oui.

M. Alexander: M. Brewin s'était lancé dans un domaine qui intéressait M. Thomson. Nous sommes heureux que M. le ministre a eu en main la lettre; l'a vue et est prêt à s'en occuper d'une façon décisive.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous avons la lettre. Nous l'avons étudié d'une façon approfondie et si cette lettre a été mise entre les mains des membres du Comité, comme je crois que cela a été fait, alors peut-être le Comité permettra-t-il à M. Maxwell de traiter de cette lettre, dans l'optique où nous la considérons.

Le président: M. Maxwell.

M. Maxwell: J'ai la lettre ici, et je dirais que je l'ai lue avec beaucoup d'attention et que j'ai pris quelques notes à son sujet. Je ne sais pas comment vous voulez que j'aborde ce sujet. Est-ce que vous voulez que je vous lise la lettre? Est-ce que particulièrement vous aimeriez que je traite une des questions soulevées dans cette lettre, je serais très heureux

[*Texte*]

would be glad to do it. Or do you want me to make some comments?

Mr. Alexander: Well, frankly speaking, Mr. Chairman, I have not read the letter thoroughly myself, but I know that he has mentioned specific points with respect to specific sections. If the Deputy Minister could relate and confine his remarks to the points that were raised, which bothered Mr. Thomson, and of course the administrative law section, I would be pleased to hear from him in that regard.

Mr. Maxwell: Let us look at the top of page 2, where Mr. Thomson says:

> It seems to me that the language of Section 28(1) is broad enough to give the court jurisdiction to review any decision which could be attacked by the common law writ of certiorari.

I would agree with that comment, and I would say both by certiorari and prohibition.

He goes on:

> Therefore, it would follow that the effect of Section 28(3) is to virtually divest the Trial Division of any jurisdiction in the field of extraordinary remedies.

I would comment at that point. No, you have mandamus left. You also have proceedings which may or may not be extraordinary by way of declaration and injunction still available. Then, we read on:

> It may be suggested that the remedies of injunction and prohibition are sometimes sought before an order or decision is made and that such relief is not available before the review tribunal established by Section 28. If that is so and if that is the only area of jurisdiction to be left in the Trial Division, I would hope that Section 18 might be clarified in that regard.

[*Interprétation*]

de le faire. Ou est-ce que vous préférez que je vous fasse certains commentaires à son sujet?

M. Alexander: Franchement parlant, monsieur le président, je n'ai pas lu la lettre d'une façon approfondie moi-même, mais je sais qu'on y a mentionné certains points particuliers qui se rapportent à certains articles bien définis. Si M. le sous-ministre peut nous faire des remarques qui s'y rapportent et qui se limitent aux questions qui ont été soulevées et qui tracassent M. Thomson, et naturellement la question de l'article concernant le droit administratif, j'aimerais bien entendre ce que vous voudrez bien, monsieur Maxwell, nous dire à ce sujet.

M. Maxwell: Examinons au sommet de la page 2 ce que M. Thomson dit:

> Il me semble que les termes utilisés dans le paragraphe (1) de l'article 28 sont assez généraux pour permettre de donner compétence au tribunal en ce qui concerne l'examen de toute décision qui pourrait être l'objet d'une action, contestation, en vertu d'un bref de *certiorari* du *Common Law*.

Je suis d'accord avec ce commentaire, et je dirais: en vertu à la fois du *certiorari* et de la prohibition.

Puis cette lettre se continue ainsi:

> Par conséquent, il s'ensuivrait que les conséquences du paragraphe (3) de l'article 28 sont pratiquement de retirer toute compétence à la Division de première instance dans le domaine des recours extraordinaires.

J'aimerais apporter des remarques ici. Il vous reste donc le *mandamus*. Il vous reste aussi les autres procédures qui peuvent ou peuvent ne pas être extraordinaires en vertu d'une déclaration ou d'une injonction; ces dernières sont encore disponibles. Puis la lettre se continue:

> On peut laisser entendre que les recours d'injonction et de prohibition sont quelquefois recherchés avant qu'une ordonnance ou une décision ne soit rendu et qu'une telle possibilité n'existe pas auprès du tribunal d'examen tel qu'il est établi par l'article 28. S'il en est ainsi et s'il s'agit là du seul domaine de compétence qui est laissé à la Division de première instance, je me permettrais d'espérer que la signification de l'article 18 soit éclaircie à ce sujet.

[*Text*]

My only comment there is that I can think of no convenient way in which we could clarify that point. Then we read on:

> Section 28(1) vests the Court of Appeal with power to 'hear and determine an application to review and set aside a decision or order.' That power seems to be enlarged by Section 52(d) which gives the court the additional power to refer the matter back to the tribunal with appropriate directions. In my view Section 28 should define the complete power of the Court of Appeal in an application to review.

My comment at that point is that I cannot see any particular virtue in rewriting the statute to do that. As a matter of fact, I think it would be extremely difficult to do that.

Of course, he is quite right in saying that 52(d) does deal with the power of the Court of Appeal, in this regard. But I do not think you could write it in any other convenient way than the way it has been written now. Certainly if you could write it in some other way, it would not be any improvement, in my view.

Let us read on:

> There are many federal tribunals which are not required to give reasons for their decisions.

That is correct.

> If a tribunal does not give reasons, a court on an application to review may find it impossible to determine whether or not an error of law has been made. It is logical that the distinction between error of law on the face of the record and not on the face of the record be abolished. However, to be an effective ground of review one cannot deal with errors of law not on the face of the record without giving some direction with respect to the content of the record and proof of proceedings before a tribunal.

• 1220

Now, of course, I would subscribe to that general comment but the point is this is covered by Clause 46(1)(x) where there will be rules that will enable the Court of Appeal to prescribe the kind of record these tribunals

[*Interpretation*]

Le seul commentaire que je ferai ici c'est que je ne vois pas comment l'on pourrait d'une façon pratique éclaircir ce point. Puis la lettre se continue:

> Le paragraphe (1) de l'article 28 confère à la Cour d'appel le pouvoir «d'entendre et de juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance». Ce pouvoir semble être étendu par l'alinéa *d*) de l'article 52 qui donne à la Cour le pouvoir supplémentaire de renvoyer la question au tribunal accompagnée des directives qu'elle estime appropriées. A mon avis, l'article 28 devrait définir l'ensemble du pouvoir conféré à la Cour d'appel dans le cas d'une demande d'examen.

Je dirais ici que je ne vois pas de raison de rédiger à nouveau le statut pour procéder ainsi. En fait, qu'il serait extrêmement difficile de procéder ainsi.

Naturellement, il a parfaitement raison de dire que l'alinéa *d*) de l'article 2 traite des pouvoirs de la Cour d'appel à ce sujet. Mais je ne crois pas que vous pourriez le rédiger d'une autre manière que de la manière actuelle dont il l'est. Je ne crois pas qu'on pourrait l'améliorer.

Continuons à lire:

> Il y a beaucoup de tribunaux fédéraux qui ne sont pas obligés de donner les raisons en ce qui concerne les décisions qu'ils prennent.

C'est exact.

> Si un tribunal ne fournit pas les raisons pour lesquelles il a pris une décision, il se pourrait que lors d'une demande d'examen, une Cour trouve impossible de savoir s'il y a eu oui ou non erreur de droit. Il est naturel, logique, qu'on abolisse la distinction faite entre l'erreur de droit qui ressort de la lecture du dossier de celle qui ne ressort pas de la lecture du dossier. Toutefois, pour qu'il y ait motif suffisant d'examen, on ne peut traiter d'erreur de droit qui ne ressorte pas de la lecture du dossier sans fournir certaines directives en ce qui concerne le contenu du dossier et sans fournir la preuve qu'il y a procédure engagée devant un tribunal.

Je suis d'accord avec ce commentaire, mais tout cela est couvert par l'article 46 (1) (x) où il y aura des règlements qui permettront à la Cour d'appel de prescrire les documents que lesdits tribunaux devront lui fournir aux fins

[*Texte*]

will have to submit to it for review. I think we have effectively taken care of that requirement. I do not think you can spell out in a statute exactly what the record should be in each case.

Mr. Alexander: What clause is that, you said?

Mr. Maxwell: Clause 46(1)(x).

Dealing with the next paragraph, again, I subscribe to what is said in that paragraph. I do not suppose I need to read it but it does not really raise any point for comment as I see it. Then we go on:

> Section 28(1)(c) includes as a ground for setting aside a decision an erroneous finding of fact that is perverse or capricious. I am concerned that the following words "or without due regard for the material before it" could be construed so as to give a Court unreasonably wide powers to review findings of fact made by tribunals. It is desirable that decisions be quashed if they depend on findings of fact which are capricious or perverse. If it is intended that the "due regard" referred to in section 28(1)(c) is a requirement only that the board look at all the material, that is another way of saying that the board must not behave capriciously or perversely. If the "due regard" gives the Court the power to weigh the evidence and consider that a decision should be set aside because in the opinion of the Court the balance of the evidence leads to a certain conclusion, the Court is then given extraordinarily wide powers of review. As we all know boards take into account policy and administrative considerations which are not available to Courts of law.

Dealing with that general comment, my first observation is that the words that he would like to see deleted:

> ...or without due regard for the material before it

would be read within its context as being coloured by the words that preceded. In my view, those words would not be construed as giving the courts power to weigh the evidence in the way Mr. Thomson suggests. If it did, of course, I think that would probably be objectionable. What the Court must do under this provision as I read it is that the Court must

[*Interprétation*]

d'examen. Je crois que c'est suffisant. Nous ne pouvons stipuler dans les règlements ce que doivent être les documents dans chaque cas.

M. Alexander: Quel article?

M. Maxwell: L'article 46 (1) (x)

En ce qui concerne le prochain paragraphe, je suis d'accord. Je n'ai pas besoin de lire le paragraphe car il n'y a pas lieu de faire des commentaires, mais l'article 28 (1) c)

> L'article 28 (1) c) comprend comme raison d'annulation d'une décision, une conclusion de faits erronée qui est absurde ou arbitraire. Je crains que les mots suivants «ou sans tenir suffisamment compte des éléments portés à sa connaissance» pourraient être interprétés de façon à donner à la Cour des pouvoirs déraisonnablement larges d'examiner les décisions de faits prises par les tribunaux. Il est souhaitable que les décisions soient annulées si elles se fondent sur des conclusions de faits qui sont absurdes ou arbitraires. Si on prétend que les mots «tenir suffisamment compte» mentionnés à l'article 28 (1) c) n'est qu'une exigence seulement pour que la Commission examine tous les éléments, c'est une autre façon de dire que la Commission ne doit pas se comporter de façon absurde ou arbitraire. Si les mots «tenir suffisamment compte» donnent à la Cour le pouvoir de soupeser les témoignages et de considérer qu'une décision devrait être annulée de l'avis de la Cour, le reste des témoignages porte à une certaine conclusion, la Cour reçoit alors des pouvoirs d'examen extraordinairement élargis. Comme nous le savons tous, les commissions tiennent compte des considérations politiques et administratives qui n'existent pas dans les tribunaux.

En ce qui concerne ce commentaire général, ma première observation c'est que les mots qu'il voudrait voir éliminés

> ...ou sans tenir suffisamment compte des éléments portés à sa connaissance...

seraient lus dans leur contexte et nuancés par les termes qui les précèdent. Je ne crois pas que ces mots ont le sens que M. Thomson leur prête car dans ce cas, on pourrait s'y opposer. Il faut que la Cour soit convaincue que le jugement est erroné et à ce moment-là elle peut intervenir. Qu'importe la procédure suivie par le tribunal s'il ne se trompe pas,

[*Text*]

be satisfied that there is an erroneous finding and that of course, is the fundamental basis upon which it can interfere. If there is no erroneous finding, it does not matter what type of procedure the tribunal followed so long as it does not err, but if the Court is convinced by evidence put before it that the tribunal did err, then of course, it is a question to decide whether or not that error was made capriciously or not.

I want to make quite clear to the Committee that this does not prevent tribunals from erring but indeed they are still permitted to err and I point this out because of something Mr. Lewis said in his evidence before this Committee the other day. They can still err so long as they do not do it capriciously and have regard to the material before them, but if they proceed in a capricious manner or if they do not look at the material before them and commit error, then that is an error which can be corrected.

Mr. Brewin: Could I ask Mr. Maxwell a question here?

The Chairman: Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Do you not put some significance on the word "due", "without due regard"?

Mr. Maxwell: Indeed.

Mr. Brewin: I think what Mr. Thomson is saying is with that expression "without due regard" you are in fact conferring the jurisdiction to review facts because it would enable them to set aside any finding of fact if they felt disposed to do so in it because they would way, "You did not give due regard to fact A as against fact B". It seems to me there is a lot of point in Mr. Thomson's observations here.

• 1225

Mr. Maxwell: If it is the word "due" that is, I would have thought that word could be deleted but I think the deletion of the word "due" would perhaps arguably increase the power of the Court under this provision. I think it would be a serious thing to delete these words. I feel that if a tribunal is given a lot of evidence that is directed to an issue of fact and the tribunal makes some finding that is inconsistent with that evidence, and it is subsequently shown to a court that finding was wrong. I would have thought that was a clear case where they should be invited to do it over again having regard to the evidence.

Mr. Brewin: I think, if I may put this to Mr. Maxwell, although I was not here to hear

[*Interpretation*]

mais si la Cour est convaincue que le tribunal a fait erreur, il lui appartient de décider si l'erreur a été faite d'une façon capricieuse ou non.

Cela n'empêche pas les tribunaux de se tromper. Ils peuvent se tromper pourvu que ce ne soit pas par caprice et qu'ils prennent connaissance des documents et des renseignements à leur disposition, mais s'ils ne le font pas et commettent une erreur, alors cette erreur doit être redressée.

M. Brewin: J'aurais une question à poser à M. Maxwell.

Le président: Monsieur Brewin.

M. Brewin: N'accordez-vous pas une certaine signification au mot «dûment»?

M. Maxwell: Certainement.

M. Brewin: M. Thomson dit ici que l'expression «sans porter dûment attention», confère la compétence d'examiner les faits et de rejeter ceux qu'ils veulent rejeter car ils pourraient dire «vous n'avez pas dûment examiné le fait «A» comme vous l'avez fait pour le cas «B». Il me semble que les observations de M. Thomson sont très valables.

M. Maxwell: Si c'est le mot «dûment», qui vous dérange, je crois plutôt que ce terme pourrait être supprimé, mais si on raye le mot «dûment» cela va donner beaucoup plus de pouvoirs au tribunal en vertu de cette disposition. Je crois que ce serait une grave erreur que de le rayer. Si un tribunal doit étudier une bonne somme de preuves qui se rattachent au fait et que le tribunal donne un jugement qui n'est pas conforme à la preuve, et que par la suite on prouve à la Cour que la décision était erronée, je crois qu'il faudrait revoir la question en fonction de la preuve.

M. Brewin: Voici quelque chose que je pourrais peut-être faire remarquer à M. Max-

[*Texte*]

the evidence of the representatives of the CLC, they were only typical of any group. They say "We have a tribunal of specialists in labour matters chosen from management and labour and so on. We do not want courts consisting of lawyers to review the factual and policy matters that are decided." I think there is a very real fear that these words "or without due regard..." to "...the material before it," will enable almost any finding to be effectively tied up. I do not go all the way with the views of the CLC. I think where there are clear errors of law or breaches of natural justice there should be a right to review whether it is convenient to the tribunal concerned or whether it is convenient to the parties or not. There must be some right of review but I am fearful of a far too broad review where questions of fact and policy are, in effect, taken out of the hands of the experts and put into the hands of the court.

Mr. Maxwell: Mind you, it is going to be very difficult, at least I visualize that it may be difficult, to ask a court to say that a tribunal has been capricious or perverse but really, proceeding without due regard for the material before it is perhaps a much easier thing to persuade a court to say or to find. I do feel that jurisdiction based upon without due regard is really coloured by the words capricious and perverse.

Mr. Woolliams: Not as a rule.

Mr. Brewin: That is a pretty technical...

Mr. Maxwell: Oh, indeed, they are, Mr. Woolliams. It is the principle of *noscitur a sociis,* I think it is, but do not ask me to spell it. It is the general principle of interpretation that words are coloured by the context in which they are found.

Mr. Brewin: The principle of interpretation applied except when it is not applied which is frequently.

Mr. Maxwell: Well, that may be. However, if the Committee feels that these words are too provocative in terms of invoking court's jurisdiction—I personally do not think they are—we could perhaps strike the word "due" out altogether or we could put in the word "reasonable".

Mr. D. S. Thorson (Q.C., Associate Deputy Minister, Department of Justice): If the apprehension is that we are importing concepts like due due process here, perhaps a more neutral term would be "without reasonable regard".

The Chairman: Mr. MacGuigan.

[*Interprétation*]

well même si j'étais absent lors du témoignage des représentants du CTC. Ils ont dit: «Nous avons un tribunal de spécialistes dans le domaine du travail provenant de la direction et de la main-d'œuvre et d'ailleurs. Nous ne voulons pas de tribunaux composés exclusivement d'avocats pour examiner les questions de fait et de principe qui sont décidées.» Je crains que ces termes sans porter «dûment attention» ne restreignent toute décision. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec les opinions exprimées par le CTC. Je crois qu'il y a des erreurs de droit ou des manquements à la simple justice; on devrait avoir le droit de réviser leurs jugements que cela convienne ou non au tribunal en cause ou aux parties en question. Il devrait y avoir un droit de révision, mais je craindrais des pouvoirs de révision trop étendus où les questions de fait et de principe ne relèveraient plus des experts mais du tribunal.

M. Maxwell: Ce sera très difficile, du moins, à mon opinion, il sera difficile de demander à une cour de dire qu'un tribunal a agi d'une façon capricieuse ou d'une façon perverse, mais de procéder sans porter dûment attention à la documentation à sa disposition serait plus facile. Je trouve que la compétence fondée sur les termes «sans porter dûment attention» est vraiment influencée par les mots «capricieux et perverse».

M. Woolliams: Pas nécessairement.

M. Brewin: C'est une question très technique...

M. Maxwell: Oui, en effet. C'est le principe du *noscitur a sociis.* C'est le principe général de l'interprétation que les termes sont nuancés par le contexte dans lequel ils se trouvent.

M. Brewin: Ce principe s'applique sauf quand on ne le met pas en pratique, ce qui est souvent le cas.

M. Maxwell: Peut-être. Toutefois, si le Comité est d'avis que le libellé est provocateur, personnellement je ne le crois pas, on pourrait peut-être biffer le mot «dûment» ou ajouter le mot «raisonnable».

M. D. S. Thorson (C.R., sous-ministre adjoint, ministère de la Justice): Un libellé plus neutre serait peut-être: «sans porter une attention raisonnable».

Le président: Monsieur MacGuigan.

[*Text*]

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I have some apprehension about this phrase, too, and I think it stems primarily from the adjective. Due implies a balancing and I think the fear I would have and the fear Mr. Brewin has expressed is that the Court would simply be saying "Well, we would put the weight in different places on this evidence rather than the way in which they did it." I think rather we want to get at the situation where a decision has been made completely without regard for the evidence, generally without regard for the evidence. I therefore think it better if we did not use any modifying word before "regard", neither "due" nor "reasonable".

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): May I just make a short comment? What we are trying to get at in this particular point, of course, is the observation Mr. Sullivan made at an earlier hearing that where you have parties in a quasi-judicial hearing before a board each one is entitled to have a decision based on the evidence that gets before the board and not based on some hidden research or material that may be quite extraneous to the presentations made by either party.

• 1230

I quite appreciate the point made by Mr. Brewin and made strongly by the Canadian Labour Congress. As a matter of fact, I debated the point with Mr. Fisher on his television program the other night. Mr. Andras was supposed to appear and then failing him, Mr. Dodge, but they could not make it I do not say that they did not want to show up; they had other things to do.

In any event, I am concerned that courts do not superimpose policy on the boards. I am interested only, and I believe the Department is interested only, in insuring that where a board is acting in a quasi-judicial or judicial manner that the rule of law has some application and that is why we use those excluding words in Clause 28(1) that Mr. Brewin has stricken in his amendment and which I think really would improve Mr. Brewin's case.

We say that there is:

> ... an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis,...

That is an attempt on the basis of the case law as it has been sporadically built up under the British principles of constitutional and public administrative law and followed to some extent in this country, to make it quite

[*Interpretation*]

M. MacGuigan: Monsieur le président, j'ai aussi des réticences à propos de cette phrase. Je crois que ça provient surtout de l'adverbe. «Dûment» implique un équilibre et je craindrais que la cour ne dise «Nous mettrons l'accent à différents endroits sur cette preuve plutôt que sur la façon dont le jugement a été fait.» Le cas dont nous parlons est celui où une décision a été prise sans porter attention à la preuve. Par conséquent, je crois qu'il serait préférable de ne pas qualifier le mot «attention» ni par «dûment» ni par «raisonnable».

M. Turner (Ottawa-Carleton): Un bref commentaire. Ce que nous voulons faire ici, c'est de donner suite à l'observation de M. Sullivan voulant que quand des parties ont une audience devant une commission, chacune a le droit d'avoir un jugement fondé sur la preuve qui est soumise à la commission et non sur une recherche cachée ou sur de la documentation qui n'a rien à voir avec les instances présentées par les différentes parties.

Je suis sensible au point soulevé par M. Brewin et par le Congrès du Travail du Canada. De fait, j'ai discuté de cette question l'autre soir à la télévision à l'émission de M. Fisher. M. Andras devait paraître et en l'absence de M. Andras, M. Dodge, mais ils n'ont pas pu comparaître.

Mais ce qui me préoccupe c'est que les tribunaux n'imposent pas leur politique aux commissions. Le ministère et moi-même tenons à nous assurer que lorsqu'une commission agit d'une façon quasi juridique que la règle de la loi s'applique. C'est pourquoi nous avons employé ce libellé exclusif dans l'article 28(1) (x) et que M. Brewin a supprimé dans son amendement.

> Une demande de revoir ou d'abroger une ordonnance autre qu'une décision ou une ordonnance administrative qui n'est pas tenue par la loi d'être rendue sur une base judiciaire ou quasi judiciaire...

Il s'agit d'un principe de loi constitutionnelle que nous suivons dans ce pays pour établir clairement que toute compétence s'applique à la fonction juridique ou quasi juridique et ne constitue pas l'imposition d'une

[*Texte*]

clear that any superintending jurisdiction went to the quasi-judicial and judicial function and did not constitute a superimposition of factual assessment or policy on the Board. That is what we are trying to achieve here but if we can improve the words, fine. We will try to improve the words.

Mr. Blair: Mr. Chairman, in my opinion this discussion raises what is to me the most important part of the Bill. I do not claim to have had great experience before administrative tribunals but I have been before them quite frequently, and there are two considerations which we have to face, as I see the present practice of administrative tribunals in Canada. The first is the position of parties before them. Very frequently a person may make his first application to an administrative tribunal and he will come there with a great deal of evidence and argument and he will be convinced for a variety of reasons that something should be done for him, but that tribunal has been in existence for a long time and undoubtedly has heard countless cases of the same type and it may have well established policies which militate against the case he is making.

Moreover, the tribunal, generally speaking, is possessed of knowledge which it has gained by virtue of its long administrative experience. Sometimes people in this position are rather horrified at the rather short shrift they get because the tribunals are busy and they have a lot of cases to dispose of and this was the point that Mr. Sullivan and I raised before the Committee at an earlier hearing where we pointed out that not infrequently tribunals do not make unfair decisions but they make decisions which appear to be unfair to the litigants for the simple reason that they rely upon a lot of knowledge and background which is not put out into the open.

Of course, this type of provision will require tribunals, perhaps, to produce a staff member, as is done frequently in Washington, or find some other way of expressing in the open proceedings the major issues which the tribunal from its experience feels should apply to the case and give the party an opportunity at least to comment on those issues.

• 1235

The other side of the coin is one which the Labour Congress has raised and which Mr. Brewin and others have mentioned and that is that it is highly desirable that the work of these tribunals should not be inhibited or frustrated by long judicial proceedings. Cer-

[*Interprétation*]

évaluation des faits ou d'une politique à la Commission. C'est certes ce que nous essayons de faire ici, mais si nous pouvons améliorer le libellé, à la bonne heure, nous tâcherons de le faire.

M. Blair: Monsieur le président, à mon avis, cette question soulève la partie la plus importante du bill. Je ne prétends pas avoir une très grande expérience devant les tribunaux administratifs mais j'y suis allé très souvent et il y a deux considérations auxquelles nous devons faire face si je considère la pratique actuelle des tribunaux au Canada. La première est la position des parties qui comparaissent. Souvent une partie fait sa première demande à un tribunal administratif et il viendra avec beaucoup d'arguments et de témoignages et sera convaincu pour toutes sortes de raison qu'il faut faire quelque chose pour lui, mais ce tribunal existe depuis longtemps et sans aucun doute a entendu de nombreuses causes du même genre et peut avoir des politiques bien établies à l'égard de ce genre de cas.

En outre, d'une manière générale, les tribunaux ont des connaissances acquises à la suite de leur longue expérience administrative. Parfois, les gens dans cette situation sont assez horrifiés de constater la brièveté des réponses qu'ils reçoivent, car les tribunaux sont très occupés. Ils ont beaucoup de causes à juger et c'est là le point que M. Sullivan et moi-même avons soulevé à une audience précédente devant le Comité, lorsque nous avons souligné que très souvent les tribunaux ne prennent pas des décisions injustes mais des décisions qui semblent injustes au plaideur pour la simple raison qu'elles s'appuient sur des quantités d'antécédents et de connaissances qui ne sont pas étalés. Ce genre de disposition requerra évidemment des tribunaux qui nécessiteront un personnel particulier, comme on le fait à Washington ou qu'il trouve une autre manière d'exprimer ouvertement au cours des discussions les antécédents sur lesquels les tribunaux se basent pour juger la question et donner aux parties au moins l'occasion de présenter leurs remarques.

D'autre part, il y a ce que le Congrès du Travail avait soulevé et ce qu'a mentionné M. Brewin c'est-à-dire qu'il est hautement souhaitable que les travaux de ces tribunaux ne soient pas inhibés ou gênés par de longues procédures judiciaires. Personnellement, j'ai

[*Text*]

tainly I have had experience with administrative decisions where the length of the purse of one party has finally prevailed. Even with the limited types of appellant jurisdictions which now exist, people have found ways and means of bringing forward appeals and whether or not those appeals are successful frequently is not the final determinant, but the simple prolongation of litigation will wear out the other party.

So I am quite prepared to consider a modification of these words, "due regard", but I think if we did not have some modifying adjective we might be compounding this latter difficulty. We are here to study it, if I may say so to Mr. Woolliams, and we have finally to apply our own minds to these words.

Mr. Alexander: Mr. Chairman, due to the fact that I brought this matter up, when we say that a decision was made "in a perverse or capricious manner", are we adding anything when we say, "or without due regard for the material before it"?

Mr. Thorson: Yes.

Mr. Hogarth: Oh, yes, according to the weight of the evidence. There is no doubt in my mind there is the weight of the evidence. there as opposed to there being no evidence. There is no doubt in my mind of that at all, but what the hell is the use, and that is an extremely dangerous thing to do.

Mr. Maxwell: I do not agree with Mr. Hogarth incidentally. For example, a tribunal could act capriciously or perversely by refusing to hear any evidence at all. I would have thought that we are adding something very definite when we say "or without due regard for the material before it". On the other hand, the intention of this is not that the court have jurisdiction to weigh this evidence and decide on the basis of that evidence whether or not there was error. That is not the purpose of this provision at all.

Mr. Alexander: That seems to be Mr. Thomson's thought.

The Chairman: Excuse me, could we hear Mr. Alexander first?

Mr. Alexander: This seems to be Mr. Thomson's fear that this is just what is happening, that you are giving the court that extra power.

[*Interpretation*]

eu connaissance de décisions administratives où les moyens financiers de l'une des parties décidaient de la durée de la procédure. Même avec le genre limité de juridiction d'appel qui existe aujourd'hui, les gens trouvent le moyen d'en appeler indéfiniment et le fait n'est pas que ces appels soient fructueux mais simplement que la prolongation du litige va décourager l'autre partie.

Je suis donc prêt à envisager une modification au terme «dûment», mais j'estime que si nous n'avions pas le qualificatif qui convient, nous aurions à faire face à cette difficulté. Nous sommes ici pour l'étudier et si je puis m'adresser à monsieur Woolliams, nous devons finalement utiliser notre jugement personnel au sujet de ces termes.

M. Alexander: Monsieur le président, lorsque nous disons qu'une décision a été prise «d'une manière capricieuse ou perverse», ajoutons-nous quelque chose lorsque nous disons «sans porter dûment attention aux témoignages qui nous sont présentés»?

M. Thorson: Oui.

M. Hogarth: Oui, selon le poids du témoignage. Il n'y a pas de doute à mon esprit à ce sujet, mais c'est une chose très dangereuse à faire.

M. Maxwell: Je ne suis pas d'accord avec M. Hogarth. Par exemple, un tribunal pourrait agir d'une manière capricieuse ou perverse en refusant d'entendre les témoignages. J'estime que nous ajoutons quelque chose lorsque nous ajoutons ces mots. D'autre part, l'intention dans ce cas n'est pas de donner à la Cour la compétence de soupeser les témoignages et de décider d'après ces témoignages s'il y a eu erreur. Ce n'est pas là l'objet de cette disposition.

M. Alexander: Il me semble que c'est ce que pense aussi M. Thomson.

Le président: Pouvons-nous entendre M. Alexander en premier lieu?

M. Alexander: C'est justement ce que craint M. Thomson que nous donnions ainsi trop de pouvoir à la Cour.

[*Texte*]

Mr. Hogarth: Mr. Chairman, after you distinguish between—I am sorry.

Mr. Alexander: Mr. Hogarth, I know you are enthusiastic but just let me get the answer from the Deputy. As I was saying this seems to be Mr. Thomson's fear when he says on page 3:

> If the "due regard" gives the Court the power to weigh the evidence and consider that a decision should be set aside because in the opinion of the Court the balance of the evidence leads to a certain conclusion, the Court is then given extraordinarily wide powers of review.

That seems to be what the Deputy has indicated and this seems to be the fear of Mr. Thomson.

Mr. Maxwell: That may be his fear but I disagree that is what was either intended or, indeed I disagree that would be the result, Mr. Alexander. I say to you that this provision as it is written permits a tribunal in fact to err but if it errs in the face of the evidence then it seems to me there should be something done about it. I cannot imagine why that should be permitted, but it does not mean that the court can come along and say, "You know, if I had been deciding this question of fact, I would have decided it this way based upon the evidence that you had before you". That is not the intention.

The Chairman: A point of order by Mr. Brewin.

• 1240

Mr. Brewin: I am sorry to interrupt you. My point of order is as to the session that has been scheduled for this afternoon. Perhaps it has not been called to the attention of the Committee that the Constitutional Committee, the Joint Committee of the Senate and the House of Commons on the Constitution, is scheduled to meet at 3.30 p.m. There are at least five or six of us on that committee. Mr. Woolliams is one, I am another, Mr. Gibson is another, Mr. MacGuigan is Chairman, Mr. Alexander and Mr. Hogarth are others. I am not downgrading this Committee, but I am saying that the Constitutional Committee is rather important and I think we should not try to have the two committees meeting simultaneously.

[*Interprétation*]

M. Hogarth: Quand vous aurez distingué entre...

M. Alexander: Je sais, monsieur Hogarth, que vous êtes très enthousiaste mais nous voudrions avoir la réponse du sous-ministre. Comme je le disais, il semble que ce soit la crainte de M. Thomson lorsqu'il dit, et je lis à la page 3:

> Si les mots «tenir suffisamment compte» donnent à la Cour le pouvoir de soupeser les témoignages et de considérer qu'une décision devrait être annulée de l'avis de la Cour, le reste des témoignages porte à une certaine conclusion, la Cour reçoit alors des pouvoirs d'examen extraordinairement élargis.

Il semble que ce soit là ce que le sous-ministre a signalé et ce que craint M. Thomson.

M. Maxwell: C'est peut-être ce qu'il craint, mais ce n'est pas l'intention ni même le résultat envisagé dans le Bill. Cette disposition telle qu'elle est rédigée permet un risque d'erreur de la part du tribunal, mais si cette erreur est contraire aux témoignages, il me semble qu'il faudrait faire quelque chose à ce sujet. Je ne puis imaginer pourquoi on permettrait une chose pareille. Cela ne signifie pas que le tribunal peut tout simplement dire: «si j'avais décidé la question sur les faits, je l'aurais décidée de cette manière-là». C'est-à-dire d'après les témoignages à l'appui. Ce n'est pas du tout l'intention.

Le président: M. Brewin en appelle au Règlement.

M. Brewin: Mon rappel au Règlement se rapporte à la séance de cet après-midi, on n'a peut-être pas signalé au Comité que le Comité mixte sur la Constitution doit se réunir à 3h30 et qu'il y a certainement 5 ou 6 membres de ce Comité qui en font partie dont M. Woolliams, M. Gibson, M. Alexander, M. Hogarth, M. MacGuigan et moi-même. Je ne veux pas dévaloriser ce Comité, mais le Comité sur la Constitution est très important et il ne faudrait pas que les deux comités se réunissent à la même heure.

[*Text*]

I know this problem exists generally but this happens to be the Committee which seems to attract lawyers, quite naturally; both Committees do. And I personally feel under a rather strong obligation to try to attend the Constitution Committee meetings fairly regularly, especially when my colleagues on that Committee do not happen to be there. I am perfectly willing to come back at 8 o'clock which I think is another time you have down for this. This is not a delaying action on my part but I would like the Committee to discuss before it gets too thin and that is why I interrupted you.

The Chairman: Order.

Mr. Alexander: In the same vein, Mr. Chairman, I brought the same problem before the Committee when we were dealing with the Bills of Exchange Act and I thought it was the intention of our Chairman to meet with the Joint Chairmen of the Constitution Committee in order to see to it that this sort of conflict would not occur as often as it has. Have we done anything in that regard at all? Have you met with the Joint Chairmen to see if we could wind it up?

The Chairman: Yes, Mr. Alexander, this has posed a real problem. We were away last week and perhaps Mr. MacGuigan has comments to make in this regard. I could not agree more that the two Committees just cannot sit together because there are too many common members on both Committees. Mr. MacGuigan, did you have a comment to make at this timeê

Mr. MacGuigan: We certainly want to work this out as well as we can. We will be sitting on Tueseay and Thursday afternoons for the rest of the month. But we need a quorum of only seven. However I fully appreciate the desire especially of the leading spokesmen for their parties to be present at the Constitution Committee as well as the meetings of this Committee. I think it is that rather than the numerical factor which poses the real difficulty.

The Chairman: It seems to be the feeling of the Committee that these two Committees do not sit at the same time and I can appreciate it because the members who attend this Committee certainly would like to be on the Constitution Committee. Mr. MacGuigan has indicated that he intends to sit Tuesday afternoons and Thursday afternoons. Your Committee has already been publicized for this

[*Interpretation*]

Je sais que c'est un problème courant, mais il semble que ce Comité-ci attire les juristes; les deux comités les attirent d'ailleurs et je voudrais assister au Comité de la Constitution d'une manière régulière surtout parce que mes collègues à ce Comité n'y assistent pas. Je suis prêt à revenir à 8 heures qui est également une heure prévue. Ce n'est pas pour retarder nos discussions, mais j'aimerais que le Comité en parle avant qu'il n'y reste presque plus de membres.

Le président: A l'ordre!

M. Alexander: J'ai soulevé le même problème en Comité lorsque nous avons discuté de la Loi sur les lettres de change et je pensais que notre président voulait rencontrer le coprésident du Comité de la Constitution pour voir s'il y avait moyen de faire en sorte qu'une telle situation ne se présente pas si souvent. Je me demande si nous avons fait quelque chose à cet égard. Avez-vous rencontré le coprésident?

Le président: Oui, cela pose un réel problème. Nous étions absents la semaine dernière et peut-être M. MacGuigan a-t-il des commentaires à faire à ce sujet. Ce serait très heureux de voir les comités siéger en même temps, car il y a beaucoup de membres qui siègent aux deux Comités. Avez-vous un commentaire, monsieur MacGuigan?

M. MacGuigan: Nous faisons de notre mieux. Nous avons des séances les mardi et jeudi après-midi jusqu'à la fin du mois. Il nous faut simplement sept personnes pour être en nombre et pourtant je comprends très bien le désir de ceux qui représentent leur parti au Comité de la Constitution et au nôtre d'être présents; cela pose des difficultés plus encore que le nombre de membres.

Le président: Il semble que le Comité estime que ces deux comités ne devraient pas siéger en même temps et je le comprends car ceux qui assistent à celui-ci voudraient certainement siéger au Comité de la Constitution. M. MacGuigan nous a dit qu'il entendait siéger le mardi et le jeudi après-midi et le Comité a déjà annoncé qu'il siégeait cet après-midi. Il serait peut-être mieux d'annuler notre

[*Texte*]

afternoon, I believe. It might then be better if we cancelled the meeting this afternoon and hold a Justice Committee meeting tonight at 8 o'clock.

This would give also Mr. Maxwell and the Minister a chance to go over your amendment, Mr. Brewin. The Minister has indicated to me he would like to give it his careful perusal with a view perhaps to changes in the amendment or give him an opportunity to delve into it and perhaps come up with something which could be acceptable. If it is agreeable with the Committee members, we will cancel the meeting this afternoon and we will hold the meeting tonight at 8 o'clock. Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Alexander: Are we returning to where we were in the discussion?

The Chairman: Yes.

Mr. Alexander: Thank you.

The Chairman: Do Committee members have questions to ask. We do not require a quorum; those who wish to leave may do so. Mr. Alexander.

Mr. Alexander: No, I have finished, sir.

The Chairman: Any further questions? Mr. Hogarth.

Mr. Hogarth: I think we should bear in mind that a court is not going to construe proposed Section 28 as though it were another kind of *certiorari*. It is going to say it is something else again because we have granted *certiorari* by proposed Section 18. Therefore, proposed Section 28 is going to be considered to be new. In getting down to this problem with respect to "due regard", I never thought it meant anything else but that the Appeal Division could weigh the evidence before the Board to see if they did give due regard to facts a, b, c, and d. And Mr. Maxwell construes it as to whether facts a, b, and c existed at all. It is the same as the old problem of any evidence or no evidence.

Whether we should go that far is a good question but there is no doubt in my mind that that is going to bring in the question of the weight of evidence. Let us assume there is sufficient confusion in the Original jurisdiction in proposed Section 24 with respect to appeals under the Income Tax Act; let us assume you could take an appeal rather than go to the Trial Division, under proposed Section 28, then we are bringing in rules saying

[*Interprétation*]

réunion de cet après-midi et d'en avoir une à 8 heures ce soir.

Cela permettrait à M. Maxwell et au ministre d'avoir le temps de voir votre amendement, monsieur Brewin. Le ministre m'a dit qu'il voulait l'examiner d'une façon attentive qu'il pourrait peut-être remanier. Cela lui donnerait l'occasion de proposer quelque chose qui soit acceptable. Si les membres du Comité sont d'accord, nous annulerons la réunion de cet après-midi. Nous aurons une réunion ce soir à huit heures.

Des voix: D'accord.

M. Alexander: Reprenons-nous la discussion où nous l'avons laissée?

Le président: Oui.

M. Alexander: Merci.

Le président: Y a-t-il des membres qui ont des questions à poser? Nous n'avons pas besoin d'être en nombre. Ceux qui désirent quitter la séance peuvent le faire. Monsieur Alexander.

M. Alexander: J'ai terminé.

Le président: Monsieur Hogarth, des questions?

M. Hogarth: Nous devrions songer à l'article 28 qui ne peut pas être interprété comme une autre référence à une instance supérieure, ce que prévoit déjà l'article 18. Par conséquent, l'article 28 sera considéré comme un nouvel article. Revenons à ce problème dûment considéré. Quant aux termes «tenir suffisamment compte» je n'ai jamais pensé que cela signifiait autre chose que la Division de première instance pouvait examiner les témoignages de la Commission pour voir si l'on a considéré suffisamment les faits a, b, c, d. M. Maxwell l'interprète d'une autre façon. Y a-t-il témoignage ou n'y a-t-il pas témoignage?

Je suis certain que cela entraînera la question du poids de la preuve.

Il y a déjà une confusion suffisante dans l'article 24 au sujet des appels aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu. Supposons qu'on puisse aller en appel, plutôt que de soumettre le cas à la Division de première instance en vertu de l'article 28. Nous établissons alors des règlements prévoyant que la Commission d'appel de l'impôt sur le revenu

[*Text*]

that the Income Tax Appeal Board is not going to be bound by the rules of evidence any more.

Consider what we did in the Criminal Records Bill where the National Parole Board can make a decision without revealing the source of information it has. We are in for trouble. And when you start stretching those concepts throughout all these administrative tribunals, judicial or quasi-judicial as the case may be, we are in for trouble.

That is why I say this Bill requires a lot of study. We should have a detailed list of what boards we are concerned with and how they operate; we did this to a large extent on statutory instruments but this is a very far-reaching Bill.

● 1245

The Chairman: Mr. Chappell.

Mr. Chappell: Mr. Chairman, I wonder if "due regard" does go to the weight of evidence and I want to ask Mr. Maxwell. I take it those words have been judicially interpreted. Does "due regard" mean "no evidence" commonly referred to "a perverse verdict" where a court has misinterpreted some evidence or a document and felt they had evidence but did not have any. Which does "due regard" mean?

Mr. Maxwell: Of the number of possibilities you mentioned there, Mr. Chappell, I think it means there was some evidence dealing with the matter before the tribunal and that the Board did not avail itself of the opportunity to consider that evidence in reaching its erroneous finding.

Mr. Chappell: In a perverse verdict, the appellate court will not upset it if there is any evidence to support the conclusion. I think perhaps we should look at those words. I suspect that is what they are meant to mean, that we cannot interfere if there is anything there, but if there were nothing because they misinterpreted a document or misinterpreted the evidence, then there is no judgment.

Mr. Maxwell: Mr. Chappell, you have to bear in mind that generally speaking an administrative tribunal can make a finding of fact based on no evidence in the sense in which you, as a lawyer, would use that term.

Mr. Chappell: That is the situation I would like to see avoided.

Mr. Maxwell: They can make a finding of their own knowledge, as I understand administrative law. Mind you, it is very necessary that they be able to do this, very

[*Interpretation*]

ne doit plus s'en remettre aux règles de la preuve.

Voyez ce que nous avons fait dans le cas du Conseil des délibérations conditionnelles qui peut prendre des décisions sans révéler ses sources de renseignements. Nous rencontrerons de grosses difficultés et lorsqu'on commence à toucher à tous ces principes qui président aux tribunaux administratifs, nous risquons beaucoup de difficultés.

C'est pourquoi ce bill réclame une étude approfondie. Nous devrions avoir des précisions détaillées sur les offices concernés, car c'est un bill à très longue portée.

Le président: Monsieur Chappell.

M. Chappell: Monsieur le président, je me demande si l'expression «tenir suffisamment compte» a trait aux témoignages. Je pense que ces mots ont été interprétés d'une façon juridique. Cela signifie-t-il qu'il n'y a pas de témoignage lorsqu'il s'agit du cas où un tribunal aurait mal interprété des documents ou des témoignages, étant donné le nombre de possibilités que vous avez mentionnées.

M. Maxwell: Monsieur Chappell, je pense que ça signifie qu'il y avait certains témoignages ayant trait à la question apportée au tribunal et le conseil n'aurait pas essayé d'en tenir compte.

M. Chappell: Quand il s'agit d'un verdict pervers, le tribunal d'appel ne renversera pas les décisions s'il y a des faits pour appuyer la décision. Nous devrions examiner ces mots. Je suppose que c'est bien ce qu'ils veulent dire. Mais, à supposer qu'ils interprètent mal un document ou un témoignage, il n'y a pas de jugement.

M. Maxwell: Vous devez penser que d'une manière générale, un tribunal peut tirer des conclusions qui ne sont pas basées sur les témoignages au sens où vous, comme avocat, vous utilisez le terme.

M. Chappell: Cela devrait être évité.

M. Maxwell: Ils peuvent tirer leurs conclusions d'après leurs connaissances personnelles. Si je comprends bien la loi administrative il est nécessaire qu'ils puissent le faire, mais

[*Texte*]

necessary indeed; but it does create difficulty where in point of fact the Board makes an erroneous finding. They may think they are being right when they are in fact wrong.

Mr. Chappell: I am displaying my lack of knowledge, but if they make a decision based on their own knowledge, surely the reasons have to be set out, do they not?

Mr. Maxwell: No, generally speaking again, there is no requirement for reasons. Unless the statute imposes an obligation to write reasons, there is no general requirement in administrative law that a tribunal write reasons. Indeed there is not even a general requirement that the clerk write reasons, as I understand it. But most of the times they do.

You see, you are in this difficulty. You cannot really deprive an administrative tribunal of the power to make a finding based upon no evidence because it knows certain things and it can make these findings. But where someone has come before the tribunal and has introduced some evidence, and then the Board simply says, "Oh well, that is very interesting but we happen to know what the answer is. We are not interested in your evidence. You can adduce it if you want to but we will go ahead." In that situation, I suggest they are proceeding without due regard for the evidence in front of them; if they in fact err in those circumstances then that is an error that ought to be corrected.

Mr. Chappell: In that case they would have to write reasons and say why they were disregarding it.

Mr. Maxwell: I think on this review process that would be true, yes.

Mr. Blair: But the mere writing and rewriting does not make their reasons evidence on which the party had a chance to comment. As a general observation, it is at present the law in most of these tribunals that you can appeal on a question of law. One question of law which is frequently raised, and almost invariably unsuccessfully, is that there is no evidence to support the findings of fact or the decision. In my own experience I cannot recall any case where that type of argument has prevailed in either the Exchequer or the Supreme Court.

• 1250

Mr. Maxwell: I am sorry, Mr. Blair. I do not see how it could prevail. Generally speaking, if my principle is right, they can act on their own knowledge.

Mr. Hogarth: But they cannot any longer.

[*Interprétation*]

cela crée des difficultés dans le cas où le conseil tire des conclusions erronées tout en s'imaginant qu'il a raison.

M. Chappell: Les décisions basées sur leurs propres connaissances devraient au moins faire état des raisons.

M. Maxwell: Non, d'une manière générale, on ne parle pas de raisons à donner. Aucun statut ne leur impose l'obligation de préciser leurs raisons. Il n'y a pas d'obligation légale. Ce n'est même pas requis d'une manière générale des tribunaux bien qu'ils le fassent la plupart du temps.

Il y a cette difficulté. Vous ne pouvez pas réellement priver un tribunal du pouvoir de tirer des conclusions basées sur l'absence de témoignages ou pour l'absence de telles ou telles choses. Il peut tirer ses conclusions. Mais si quelqu'un vient devant les tribunaux et présente des témoignages le conseil peut ne pas en tenir compte. J'estime que dans cette situation ils ne tiennent pas compte des témoignages qui leur sont fournis. C'est une erreur qu'il faut absolument corriger.

M. Chappell: On leur demanderait alors de donner leurs raisons par écrit.

M. Maxwell: Je pense qu'en général cela s'appliquerait.

M. Blair: En ce moment, la plupart du temps, on peut interjeter appel sur une question de loi. Une des questions que l'on soulève souvent, généralement sans succès, est qu'il n'y avait pas de témoignage pour appuyer la décision. D'après ma propre expérience, je ne me souviens pas de cas où ce genre d'arguments a eu quelque succès devant la Cour de l'Échiquier ou à la Cour suprême.

M. Maxwell: Pardon, monsieur Blair, je ne sais pas comment cela pourrait s'appliquer. Généralement, ils peuvent agir selon leurs propres connaissances.

M. Hogarth: Ils ne le peuvent plus.

[*Text*]

Mr. Maxwell: No, I disagree with that. That is not true.

Mr. Blair: What I am suggesting is that this adds a new dimension to the review possibilities because obviously the appellate tribunal here is going to have to have some regard to the different types of evidence which have been submitted. But I do not really see this as something which is harmful. I think it will result in some sharpening of the practice of tribunals.

It will give the people who appear before them at least the feeling that they have had a better hearing. This is subject, however, to the comment I made earlier that we do not want just to create the prospect of extensive judicial proceedings which may frustrate the original purpose of creating the tribunals. For that reason I would like to take another look at those words "due regard".

The Chairman: Thank you, Mr. Blair. We will adjourn until 8 o'clock.

[*Interpretation*]

M. Maxwell: Je ne suis pas d'accord.

M. Blair: Ce que je veux dire c'est que cela ajoute une nouvelle dimension parce que le tribunal d'appel doit tenir compte des différentes sortes de témoignages que l'on a soumis. Mais, je ne vois pas cela comme une chose nuisible. Peut-être cela pourrait-il tirer les choses au clair.

Les personnes qui comparaissent devant les tribunaux auront le sentiment qu'ils ont été mieux entendus, bien que, comme je l'ai dit, nous ne voulons pas étendre des procédures qui pourraient frustrer la fonction des tribunaux. C'est pourquoi j'aimerais qu'on étudie soigneusement l'expression «tenir suffisamment compte».

Le président: Merci, monsieur Blair. La séance est levée jusqu'à 8 heures, ce soir.

EVENING SITTING

• 2017

The Chairman: Gentlemen, we were discussing Clause 18. Mr. Brewin has an amendment before the Committee. Mr. Maxwell has done some research on this matter and perhaps it would be helpful to the Committee if he explained his reaction to Mr. Brewin's amendment. Mr. Maxwell.

Mr. Alexander: Mr. Chairman, on a point of order.

The Chairman: Mr. Alexander.

Mr. Alexander: I brought up the import of the letter from Mr. Thomson. I was wondering if Mr. Maxwell will be finishing his comments on it in due course. I think we were at the bottom of page 3, where it says, "or without due regard for the material before it". This seemed to bring us a lot of information pro and con. I was wondering whether he was going to finish this first or whether he intends to deal with...

The Chairman: Yes, I think this would be well taken.

Mr. Alexander: There are just a couple of points left and I think he can cover them quite well.

The Chairman: Mr. Maxwell.

Mr. Maxwell: Thank you, Mr. Chairman. This morning I was dealing with Mr. Thom-

SÉANCE DU SOIR

Le président: Messieurs, nous en étions à l'article 18. M. Brewin venait de soumettre une modification. M. Maxwell a fait à ce sujet certaines études et peut-être convient-il qu'il expose au Comité la réaction qu'a suscité cette modification de M. Brewin. Monsieur Maxwell.

M. Alexander: Monsieur le président, j'en appelle au Règlement.

Le président: Monsieur Alexander.

M. Alexander: J'ai souligné l'importance de la lettre de M. Thomson. Je me demande si M. Maxwell mettra fin à ces observations à ce sujet. Nous en étions je crois au bas de la page 3, où l'on dit «ou sans égard au matériel qu'on propose à son étude». Cette remarque a semblé nous attirer beaucoup de renseignements pour et contre. Je me demandais s'il était pour mettre fin au premier ou s'il entendait traiter le...

Le président: Je crois que c'est une remarque fort pertinente.

M. Alexander: Il y a tout juste deux ou trois points qui ont été laissés de côté et je crois qu'il peut s'en acquitter assez bien.

Le président: Monsieur Maxwell.

M. Maxwell: Merci, monsieur le président. Ce matin, je traitais de cette lettre de M.

[*Texte*]

son's letter and I had reached the middle of page 3, where Mr. Thomson suggests that the words "or without due regard for the material before it" be removed from Clause 28(1)(c) because of his fear that this would give the court the power to weigh the evidence before the tribunal. I expressed the view earlier today that that language would be coloured or controlled by the principle that it would be read along with the other words in that provision and they would be understood in their cognate sense and they would take their colouring from each other. I also indicated this morning that a tribunal can act in a perverse or capricious manner for a great many reasons; for example, refusing to hear any evidence at all on a relevant issue or by refusing to make known its knowledge or information on a particular issue that is relevant.

• 2020

Suppose, however, that a party introduces evidence that would ordinarily point to a certain finding of fact, but the tribunal makes some different finding without any appropriate justification for making that finding. I point out to you that if the evidence on the question is conflicting and the tribunal chooses one interpretation, no one could say in any proper view of the matter that the tribunal proceeded without due regard for the material. However, if all the evidence leads to one conclusion, and the tribunal finds some other conclusion, there is, I suggest, some onus on the part of the tribunal to explain why it did not find as the evidence would indicate. It either had good reason for rejecting the evidence, or it thought it had, or it simply decided without regard to the evidence and without justification for doing so.

This provision, therefore, creates a kind of onus, as I see it, on the tribunal that it must discharge. But there are one or two points that must be kept in mind. First, this onus will arise only if a court is satisfied that the tribunal did make an error in the finding of fact that was relevant, and only then if it can be said, on the basis of the material before the court, that the tribunal perpetrated one of the sins that is mentioned in the provision, i.e. had acted capriciously or without regard for the material before it.

In my submission the deletion of these words would seriously weaken this provision, because that provision suggests that tribunals must decide facts on the basis of the material put before them, or have some good reason

[*Interprétation*]

Thompson et j'en étais au milieu de la page 3 où M. Thompson suggère que les mots «ou sans égard pour le matériel proposé à son étude» soient supprimés de l'article 28(1)(c) craignant que ces mots confèrent au tribunal le pouvoir de peser la valeur des témoignages. Plus tôt aujourd'hui, j'avais exprimé l'opinion que le langage pourrait être modéré par le principe qu'il serait utilisé en conjonction avec les autres expressions de cette disposition et qu'il serait compris dans leur sens bien senti et servirait l'un à l'interprétation de l'autre. J'ai aussi signalé ce matin qu'un tribunal peut rester de façon perverse ou capricieuse pour un grand nombre de raisons; par exemple, parce qu'il refuse d'entendre la preuve pertinente à une question ou parce qu'il refuse de faire connaître ses connaissances ou les renseignements qu'il a obtenus sur une question en particulier qui est opportune.

Supposons, toutefois, que quelqu'un introduise un témoignage qui contribue ordinairement à établir un certain fait, mais que le tribunal établisse quelques autres faits sans justification pour établir ce fait. Je vous signale que si ce témoignage entre en conflit et que le tribunal se décide en faveur d'une interprétation, personne ne peut de quelque façon que ce soit, dire que le tribunal s'est décidé sans égard pour la matière. Cependant, si tous les témoignages militent en faveur d'une conclusion donnée et que le tribunal en arrive à une autre conclusion, il incombe à mon avis jusqu'à un certain point au tribunal pourquoi il n'a pas atteint la conclusion vers laquelle semblait s'orienter le témoignage. Il y avait soit de bonne raison pour rejeter le témoignage, soit qu'on croyait qu'il y avait de bonne raison ou soit qu'on ait tout simplement décidé sans égard pour le témoignage et sans être justifié de se faire.

Cette disposition attribue donc une certaine responsabilité, à mon avis, au tribunal qui doit l'assumer. Mais il y a une ou deux questions qu'il faut conserver à l'esprit. Cette responsabilité ne surviendra que si le tribunal a établi à sa satisfaction qu'une erreur a été commise dans l'établissement des faits connexes et alors, seulement si l'on peut dire, sur la foi du matériel présenté au tribunal, que le tribunal s'est rendu coupable de l'une des effractions mentionnées dans la disposition, c'est-à-dire a agi de façon capricieuse ou sans égard pour le matériel qui lui a été soumis.

A mon avis, la suppression de ces mots affaiblirait appréciablement la disposition, parce que, précisément, cette disposition suggère que les tribunaux doivent décider des faits sur la foi du matériel qui leur est soumis

[*Text*]

for proceeding in some other way. However, no attempt is made to define what is evidence in this particular provision, since, of course, tribunals are not ordinarily bound by the rules of evidence.

Therefore, my submission to the Committee is that these words should be left in. We were discussing earlier whether or not the word "due" or "reasonable" or perhaps neither adjective should remain, and so far as I am concerned, I would be happy if the provision remains, whether or not the word "due" remains.

I agree with Mr. Thomson, at the bottom of page 3, that boards must act on considerations that are not always established in the evidence. But I do not necessarily agree that there would be any serious problem in implementing this jurisdiction, because rules of court will be made that will require tribunals to furnish certain things to the court, and one of the things that will doubtless be required will be a statement from the tribunal indicating why it made certain findings of fact if its decision is attacked on that ground. I mentioned earlier to the Committee Clause 46 (1) (x).

Mr. Alexander: Is that the basis of your conclusions, sir, under Clause 46, I believe you mentioned?

Mr. Maxwell: That is right. That in my view, Mr. Alexander, will enable this provision to operate effectively.

Mr. Thomson expresses the hope that there will be sufficient judges appointed to insure that there will be no delays in hearing cases, and I would think, of course, that that is something about which we would all share the same concern. I think we have probably all expressed the same hope. I think there is no reason to doubt that this will be the case.

At the middle of page 4 Mr. Thomson expresses his concern that we have not succeeded in depriving the provincial courts of their jurisdiction by vesting jurisdiction in the Trial Division. All I can say on this question is that as a matter of principle I feel that the bill will succeed in this regard, and indeed this requirement has dictated in some respects the form in which we have written the bill.

• 2025

Clause 18 really serves the purpose of placing ordinary prerogative and superintending jurisdiction exclusively in the Trial Division, and then Clause 28 operates to give a quicker

[*Interpretation*]

ou alors, ont un motif valable de procéder autrement. Toutefois, aucune tentative n'est faite pour définir ce qu'on entend par preuve dans cette disposition particulière, puisque, bien sûr, les tribunaux ne sont pas habituellement liés par la règle du témoignage.

Je suggère donc au Comité de laisser ces mots dans la disposition. Nous discutions plus tôt de savoir si oui ou non le mot «dû» ou «raisonnable» ou même ces deux adjectifs, doivent rester, et, à mon avis je serais heureux s'ils restaient, que l'on conserve ou non le mot «dû».

Je conviens avec M. Thomson que les conseils doivent agir en s'appuyant sur des considérations qui ne sont pas toujours établies dans la preuve. Mais je ne conviens pas nécessairement qu'on soulèverait de graves problèmes en appliquant cette juridiction lorsqu'on établira à la Cour des règles qui exigeront que le tribunal fournisse à la Cour certains éléments dont l'un sera sans doute une déclaration du tribunal expliquant pourquoi il a établi certains faits si sa décision est mise en doute sur la foi de ces faits. J'ai mentionné plus tôt au Comité la clause 46 (1) *x*).

M. Alexander: Est-ce là la clause sur laquelle vous appuyez vos conclusions, monsieur, la clause 46, avez-vous dit?

M. Maxwell: C'est exact. Cette clause permettra le fonctionnement efficace de cette disposition.

M. Thomson souhaite qu'il y ait suffisamment de juges de nommer pour éviter qu'il y ait du retard dans l'audience des causes et je crois que nous le souhaitons tous également. Je crois que nous avons tous exprimé ce souhait. En fait, nous n'avons aucune raison de douter qu'il en soit ainsi.

Au milieu de la page 4, M. Thomson s'inquiète de ce que nous n'ayons pas réussi à priver les cours provinciales de leur juridiction en investissant la juridiction dans la division des procès. Tout ce que je peux dire sur ce point c'est que, en principe, je crois que le bill réussira à cet effet et que, bien plus, cette exigence a d'une certaine façon dicté la forme du libellé du présent bill.

La clause 18 vise à revêtir exclusivement la division des procès des prérogatives et de la juridiction de surveillance ordinaire et la clause 28 vise alors à remédier mieux et plus

[*Texte*]

and better remedy in some instances. Where that quicker and better remedy would be inappropriate, the ordinary prerogative jurisdiction will be exercised by the Trial Division under Clause 18. I therefore believe that we have succeeded in doing what Mr. Thomson expresses some fear we have not succeeded in doing.

I am a little uncertain as to precisely what Mr. Thomson is getting at in his comments respecting Clause 29. But I think it should be noted that ordinarily appeals do not lie to the Governor in Council or to the Treasury Board on the question of law. Ordinarily such questions are given to the courts to decide, and the reason that the Governor in Council and the Treasury Board are referred to in that provision is simply that these tribunals or authorities almost invariably deal with such matters on the basis of policy and not of law, and it would therefore be wholly inappropriate to have the question judicially reviewed, since the matter will be disposed of on a policy basis in any event.

I mentioned that there is an amendment proposed to Clause 29 that will probably clarify that provision somewhat. I do not think that Mr. Thomson had the benefit of that amendment when he wrote his letter.

At the top of page 5, Mr. Thomson, referring to Clause 28(2), notes that the application can be made by the Attorney General of Canada, and he says that presumably this would apply only if the Government of Canada is a party. My answer to that is that this is not necessarily the case, but it was indeed intended to give the Attorney General a somewhat broader status to invoke the jurisdiction of the court if he felt, for any reason, that the public interest was not being served.

I would think that the Attorney General —indeed I suggest to you that the Attorney General of Canada would represent all other Ministers of the Crown in this regard.

Mr. Thomson does question the use of the word "person" in Clause 28(2), and while I do not think that the word would be construed as Mr. Thomson suggests, I would be quite happy to have that word changed to "party", if this Committee thinks that would be preferable.

The last point is that I do not really see how Mr. Thomson's suggestion respecting the removal of the requirement for a communication of the decision, or the change regarding the 10 days, would help the situation that he describes at all.

[*Interprétation*]

rapidement dans certaines circonstances. Là où ce remède est plus efficace se révélerait inapproprié, la prérogative de juridiction ordinaire sera exercée par la division des procès en vertu de la clause 18. Je prétends donc que nous avons réussi à accomplir ce que M. Thomson redoutait que nous n'ayons pu accomplir.

Quant aux commentaires formulés par M. Thomson au sujet de la clause 29, je ne sais trop où il veut en venir. Mais de façon ordinaire, il est bon de noter que les appels sur les questions de loi ne se font pas au gouverneur en conseil ou au conseil du trésor. D'ordinaire, ces questions sont soumises au tribunal qui décide, et ce pourquoi on fait dans cette clause allusion au gouverneur en conseil ou au conseil du trésor, c'est tout simplement que ces tribunaux ou ces autorités traitent invariablement de telles questions sur la foi d'une ligne de conduite et non de la loi et qu'il serait, partant, tout à fait inapproprié de faire de la question une revue juridique vu que la question fera l'objet de toute façon d'une décision fondée sur la ligne de conduite.

J'ai dit qu'il y a dans la clause 29 un amendement qui précisera probablement quelque peu cette disposition. Je ne crois pas que M. Thomson connaissait cet amendement lorsqu'il a écrit sa lettre.

Tout au haut de la page 5, M. Thomson, faisant allusion à la clause 28 (2), note que la demande peut être présentée par le Solliciteur général du Canada et il dit qu'il n'en serait ainsi que si le gouvernement du Canada était une des parties en cause. Je réponds qu'il n'en est pas nécessairement ainsi, mais que cette disposition vise en effet à conférer au Solliciteur général un statut un peu plus large qui lui permette d'invoquer la juridiction de la Cour, si, pour quelque raison que ce soit, il lui semblait que l'intérêt public n'était pas servi proprement.

Je penserais plutôt que le Solliciteur général—en fait je vous suggère que le Solliciteur général du Canada représente sur ce rapport tous les ministres de la Couronne.

M. Thomson révoque en doute l'emploi du mot "personne" dans la question 28 (2), et bien que je ne crois pas que l'on interprétera ce mot dans le sens que le suggère M. Thomson, il me conviendrait tout à fait qu'on lui substitue le mot «partie» si le présent comité croit que ce serait préférable.

Enfin, je ne vois pas réellement comment la suggestion de M. Thomson au sujet de la suppression de la condition posée à la communication de la décision ou à la modification relative aux 10 jours améliorerait de quelque façon que ce soit la situation qu'il décrit.

[*Text*]

With respect to Mr. Thomson's comment that the filing and serving of notices of appeal dealt with in Clause 27 are not dealt with in Clause 28, the intention, of course, was that procedural matters dealing with applications under Clause 28 would be dealt with in the rules. I suspect that some form of originating notice of motion would be prescribed and, indeed, I would anticipate that much the same document would be prescribed for use under Clause 18, where that might apply.

In short, I do not believe that the bill need be cluttered up with these procedural matters. It is, however, fairly usual to set out in a statute how a statutory right of appeal is to be instituted, and this is what has been done in Clause 27.

I point out that Mr. Thomson's observations are directed to problems of interpretation and drafting, and not to the principles of the bill itself. I would take it from reading the third paragraph of his letter that he, generally speaking, is in favour with the approach that this bill has adopted.

Mr. Alexander: Thank you very much, sir. With the amount of ground that you have covered this evening, I am certainly not in the position to reply in detail. However, I know that I will have an opportunity of looking at your comments in order to digest them and to come to the proper conclusions before the bill is entirely passed.

I want to thank you for elaborating on Mr. Thomson's comments, and I think you have been very helpful in that regard.

The Chairman: Mr. Blair.

Mr. Blair: I have a question to ask Mr. Maxwell on his comment on Clause 46(1)(x).

I believe Mr. Maxwell said that under this clause the rules governing the material to be furnished to the court of appeal could compel the tribunal to explain the decision it has made. Is it possible for the court, exercising its rule-making authority, to govern this aspect of procedure of another tribunal?

Mr. Maxwell: That is what we contemplate, Mr. Blair, and I would think that if the tribunal fails to make an adequate response to the court as required by its rules, I would suspect that the court would have no alternative but to assume everything against the tribunal. I think we can assume that the tribunal would make as full a response as it could in the circumstances.

[*Interpretation*]

Quant à l'observation que M. Thomson a faite au sujet de la signification et de l'enregistrement des avis d'appels dont il s'agit à la clause 27, à l'effet qu'ils ne sont pas traités dans la clause 28, ce fait explique, bien sûr, du fait que les matières procédurales relatives aux demandes soumises en vertu de la clause 28 seraient traitées dans les règles. J'imagine qu'on doit prescrire une certaine forme d'avis et, en fait, je prévois qu'il s'agirait d'un document similaire à celui qui serait prescrit en vertu de la clause 18, le cas échéant.

Bref, je ne crois pas que le bill soit embarrassé par ces questions de procédures. Toutefois, il est coutumier de prescrire dans une loi la façon dont s'exercera le droit statutaire d'appels et c'est précisément ce que porte la clause 27.

Je vous signale que les observations de M. Thomson visent toutes des problèmes d'interprétation et de rédaction et non pas les principes mêmes du bill. La lecture du troisième paragraphe de sa lettre me porte au contraire à croire qu'il est en faveur de la façon dont ce bill approche le problème.

M. Alexander: Merci beaucoup, monsieur. Considérant l'ampleur des remarques que vous nous avez faites ce soir, je ne suis certes pas en mesure de vous donner la réplique en détail. Toutefois, je sais que j'aurai l'occasion de revoir vos observations pour les mieux digérer et en arriver à une conclusion avant que le présent bill soit adopté.

Je vous remercie d'avoir ainsi élaboré les observations faites par M. Thomson car vous nous avez été, ce faisant, d'un précieux concours.

Le président: Monsieur Blair.

M. Blair: Au sujet de l'observation que M. Maxwell a faite sur la clause 48(1) x).

Il a dit je crois que, en vertu de cette clause, les règles régissant le matériel qui doit être fourni à la Cour d'appel peuvent contraindre le tribunal à expliquer la décision qu'il a prise. Est-il possible que la Cour, exerçant sa prérogative de faire des règles, régisse cet aspect de la procédure d'un autre tribunal?

M. Maxwell: Voilà en effet ce que nous envisageons, monsieur Blair, et je crois que si le tribunal ne donne pas à la Cour une réponse convenable telle que stipulée par les règles, la Cour n'aura pas d'autre choix que de renvoyer la cause du tribunal. Nous pouvons je crois présumer que le tribunal répondra aussi complètement qu'il peut dans ces circonstances.

[*Texte*]

Mr. Blair: I would have thought that if a tribunal consistently failed to produce sensible reasons, it would acquire a record of dismissals or quashings. But I would not have thought that you could tell the tribunal how to carry on its own decision-making process by a direct rule.

• 2030

Mr. Maxwell: I think this result flows indirectly, Mr. Blair, as I see it, because as I say, when the decision is attacked, then the court will require that tribunal to send up a formal record, and obviously one of the things that may well be necessary in some circumstances will be a statement from the tribunal in the form of reasons or otherwise as to how it reached its decision.

If that decision cannot be explained in some satisfactory way, then I think one has to assume that the tribunal may not have discharged its duties properly. I think that would be a fair assumption. That is why I think I used the term "a kind of onus" when I was dealing with this matter. I think that is perhaps the best way of looking at it.

Mr. Blair: The sanction will be indirect in the sense that the tribunal which does not meet certain standards will continue to fail.

The Chairman: Gentlemen, perhaps at this time Mr. Brewin could explain his amendment. Mr. Brewin?

Mr. Brewin: I could do my best to explain it. I should perhaps say a word or two.

The purpose of the amendment is to vest the whole supervisory jurisdiction over federal administrative tribunals in the appellate division—I do not know whether I am using exactly the right language—to the Appeal Court and remove it from the Trial Division. The purpose of this is to have a shorter, simpler and more direct approach. Gordon Henderson, in his evidence, said that he felt that the attempt to decide which of these two tribunals you should go to would be confusing. It would lead to people going to the appellate court and being told they should have been in the trial court; or going to the trial court where they would be told that the matter could be done in the appellate court.

I understand, and I did not mention this before, that, at least in the Province of Ontario, the reviewing jurisdiction of the

[*Interprétation*]

M. Blair: J'aurais pensé que si un tribunal refusait de fournir des motifs valables, il pouvait se valoir un dossier de rejet mais je n'aurais jamais cru que l'on pouvait dicter au tribunal la marche à suivre au cours de la procédure visant à établir son jugement, en vertu de règlement direct.

M. Maxwell: Ce résultat découle indirectement je crois, monsieur Blair, car comme je l'ai dit, lorsque la décision est révoquée en doute, la Cour exigera alors que le tribunal lui fasse parvenir un dossier officiel et, évidemment l'un des éléments de ces dossiers qui sera présumément nécessaire dans de telles circonstances, sera une déclaration dudit tribunal faite dans les formes et énumérant les raisons ou autrement qui justifient la décision qu'il a prise.

Si cette décision ne peut pas être motivée de façon satisfaisante, on peut donc présumer, je crois, que le tribunal n'a pas assumé proprement ses fonctions. Je crois que ce serait là une présomption légitime. Et c'est pourquoi j'ai utilisé je crois l'expression «une certaine responsabilité» lorsque je traitais cette question. C'est je crois la meilleure façon d'envisager le problème.

M. Blair: La sanction sera indirecte en ce sens que le tribunal qui ne répondra pas à certaines normes continuera de faire erreur.

Le président: Messieurs, le moment est peut-être bien choisi pour demander à M. Brewin d'expliquer son amendement. Monsieur Brewin?

M. Brewin: Au titre d'explication, peut-être convient-il en effet que je dise un mot ou deux.

Cet amendement vise à conférer en entier la juridiction de surveillance sur les tribunaux administratifs fédéraux dans la division des appels—je n'utilise peut-être pas les termes propres—à la Cour d'appel, et la soustraire à la division des procès. Le but est d'en venir à une façon plus brève, plus simple et plus directe d'envisager la question. Dans son témoignage Gordon Henderson a dit que cette tentative qui visait à déterminer auquel de ces deux tribunaux on doit avoir recours pourrait semer la confusion. Les gens seraient amenés à recourir à la Cour d'appel qui leur dirait qu'il aurait dû se présenter à la Cour de procès; ou alors se présentait la Cour d'appel où on leur dirait qu'il aurait dû se présenter à la Cour d'appel.

Si je comprends bien et je n'en ai pas encore parlé, dans la province d'Ontario pour le moins, le pouvoir de juridiction exercé par

[*Text*]

courts over administrative tribunals has been exercised through the prerogative writs by a single judge, usually sitting in weekly court, and this has been found unsatisfactory. The court is overburdened and it has been proposed—by whom exactly, whether by an official body or not, I do not know; I believe by one of their committees on law reform or something, but I am hazy on that point—after some discussion that they give this supervisory jurisdiction over courts to a court of appeal.

One of the purposes I have in mind is to limit the number of proceedings. If you are going to have a tribunal decide a case, then have it go to the Trial Division, and an appeal to the Supreme Court of Canada, you get back to the same old story of hierarchy of appeals with the consequent delays that occur.

I do think my amendment carries out what Mr. Henderson recommended. I do not suggest that we take the expert advice of any one man but he is pretty experienced in this. From my own experience—which, to be immodest, was fairly considerable in this field of appeals from administrative tribunals—remedy in the appellate court would be quicker, be more effective and get better judicial attention than it could otherwise do.

I have not heard what the objections are to this or why this rather elaborate means of saying you have a right of review in the appellate court, you have certain other remedies that you take in the Trial Division, and where the appellate court has jurisdiction then that is exclusive, was thought up. I do not myself see, and perhaps I am going to be enlightened very shortly, what the objection is to the simplified, shortened and clarified approach of my amendment.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I will let the Deputy Minister have the first whack at that and I may follow.

The Chairman: Mr. Maxwell.

Mr. Maxwell: Perhaps the best way that I can go about dealing with Mr. Brewin's proposed amendment is to explain the reasoning processes that we followed when we worked out the scheme of this Bill.

Our first move was to put the prerogative and review jurisdiction in the Trial Division of the new Federal Court. That achieves a certain purpose and goes a certain distance to improve the present situation.

[*Interpretation*]

les cours sur les tribunaux administratifs s'est manifesté par l'intermédiaire des ordonnances de prérogative par un seul juge, siégeant habituellement dans des cours hebdomadaires et l'on a reconnu que cette façon laissait à désirer. La Cour est surchargée et on a proposé—qui exactement je l'ignore—après quelques discussions, d'accorder ce pouvoir de surveillance des cours à une Cour d'appel.

L'un des buts que je poursuis est de limiter l'ampleur des procédures. Si vous voulez connaître la décision d'un tribunal dans un cas donné, référez-vous à la division des procès et faites un appel à la Cour suprême du Canada, et nous voilà revenus à la même vieille histoire de hiérarchie des appels, et des délais que cette hiérarchie entraîne.

Mon amendement réalise, je crois, la recommandation de M. Anderson. Je ne suggère point que nous nous en tenions à l'expertise d'une seule personne mais il a passablement d'expérience dans ce domaine. Selon mon expérience propre—qui, pour être modeste, a été très considérable dans ce domaine des appels de tribunaux administratifs—le remède dans la Cour d'appel serait plus rapide, plus efficace et serait l'objet d'une attention juridique plus intense que de n'importe quelle autre façon.

Je n'ai pas entendu quelles seraient les objections à cette façon de procéder ou pourquoi cette façon plutôt élaborée de dire que vous avez un droit de pré-examen à la Cour d'appel, il y a certains autres remèdes auxquels on a recours dans la cour des procès, et là où la Cour d'appel a juridiction, c'est alors une juridiction exclusive. Je ne vois pas vraiment, et peut-être que je serai bientôt éclairé sur ce point, quelle est l'objection que l'on soulève à l'encontre de cette façon claire, simple, brève, d'approcher la question que constitue mon amendement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je vais laisser le sous-ministre commenter le premier cette question.

Le président: Monsieur Maxwell.

M. Maxwell: La meilleure façon dont je puis traiter l'amendement de M. Brewin est peut-être d'expliquer l'acheminement du raisonnement que nous avons suivi lors de la rédaction de ce bill.

Notre premier geste a été de placer la juridiction de ré-examen et de prérogative dans la division des procès de la nouvelle Cour fédérale. Cette mesure améliore jusqu'à un certain point la présente situation.

[*Texte*]

Having done that, we felt that we could improve it a bit more if we carved out of that jurisdiction the really important areas: the areas where tribunals were required to act judicially, the areas where tribunals would ordinarily be attacked by way of *certiorari* prohibition, and put that jurisdiction into the Court of Appeal so that a litigant could get directly to that court and look forward to pretty much a final determination of the issue—unless he could persuade a court to grant leave so that he could get to the Supreme Court of Canada but that would be in only rather important cases

. This would cover all your important boards, like your labour boards and most of the well-established boards that decide important matters that affect most people in this country. These are the boards that are normally required to act judicially. The remedy of *mandamus*, for example, is a rather different fish from the remedy of *certiorari* prohibition, as I am sure Mr. Brewin appreciates.

• 2035

Mr. Brewin: They are closely related.

Mr. Maxwell: They are related in some respects, but let me say this to you that, with regard to *mandamus*, it does not matter whether there is any requirement that you act judicially. The only issue is whether there is some duty to act, whether it be administratively or in a judicial way, and that you have refused to exercise that duty. That is the only consideration. It is very simple and you do not get into questions of...

Mr. Brewin: I have to say I totally disagree with you.

Mr. Maxwell: I am sorry if you do but that is my understanding of that remedy. It is a way in which courts have required a person who has to discharge a statutory duty, to discharge that duty, not in an particular manner but to discharge it in some way or other.

We felt that what we would do would be carve out the important areas and give the appellate court jurisdiction. We did it for two or three reasons that I will just recount.

First of all, usually the tribunals that would be involved are composed of a number of persons and we felt it would be better to have that kind of tribunal dealt with by more than one judge. We also felt that there would

[*Interprétation*]

Ensuite, il nous a semblé que nous pouvions l'améliorer encore si nous distinguions dans ladite juridiction les domaines importants suivants: les domaines où les tribunaux sont appelés à se produire juridiquement, les domaines où les tribunaux seraient ordinairement attaqués par voie de *certiorari* et de placer cette juridiction dans la Cour d'appel, de façon à ce que le plaignant puisse directement s'adresser à cette Cour et espérer qu'il en obtiendrait une détermination relativement définitive—à moins qu'il puisse persuader la Cour de le laisser recourir à la Cour suprême du Canada, mais il n'en serait ainsi que dans des cas plutôt importants.

Ces mesures régiraient toutes les commissions importantes, comme les commissions des relations de travail et la plupart des commissions bien établies qui décident des questions importantes qui touchent la majorité des citoyens du pays. Ce sont les commissions qui sont normalement appelées à se produire en justice. Le recours selon leur *mandamus* constitue par exemple un recours plutôt différent de celui par défense par *certiorari*, comme M. Brewin s'en rend sûrement compte.

M. Brewin: Ils n'en sont pas moins étroitement liés.

M. Maxwell: Ils sont liés sous certains aspects, mais laissez-moi vous dire qu'en ce qui a trait au *mandamus* il importe peu que vous soyez appelé à agir juridiquement. La question se résume à savoir si oui ou non il y a obligation d'agir, que ce soit du point de vue administratif ou du point de vue juridique, et que vous avez refusé d'agir. C'est la seule considération en jeu. C'est très simple, et vous ne vous engagez pas dans des questions de...

M. Brewin: Je dois dire que je diffère tout à fait d'opinion avec vous.

M. Maxwell: Je regrette que vous divergiez ainsi d'opinion mais c'est ainsi que je comprends ce recours. C'est un recours où les tribunaux ont exigé qu'une personne qui devait assumer certaines fonctions statutaires, assume ces fonctions, non pas d'une manière particulière, mais pour les assumer d'une façon ou d'une autre.

Nous avons pensé à distinguer les domaines importants et donner la juridiction à la Cour d'appel. Nous l'avons fait pour deux ou trois raisons que je vais maintenant expliquer.

D'abord, les tribunaux intéressés sont composés d'un certain nombre de personnes et nous avons jugé préférable de leur assigner plus d'un juge. Nous avons cru aussi qu'il serait très avantageux d'avoir une procédure

[*Text*]

be great advantage in having a procedure that took the party directly to the Court of Appeal because this would be a saving in time and also of money, but it does not follow that all supervising or superintending jurisdiction can be properly exercised at first instance in the Court of Appeal.

For example, if you are trying to get an injunction, or if you are trying to get some form of declaration, normally these kinds of remedies are available only after a trial. We felt that, in those circumstances, it would be much more appropriate to have that kind of jurisdiction exercised in the Trial Division with an appeal in the ordinary way to the Court of Appeal. Quite frankly we do not think that the remedy under Clause 18 will be exercised except for *mandamus* which I say, in my submission, is a fish different in kind to either *certiorari* prohibition...

Mr. Woolliams: It is a matter of opinion.

Mr. Maxwell: Everything is, Mr. Woolliams, in the last analysis.

Mr. Woolliams: That is right.

Mr. Maxwell: But we could lump that in, and also your injunction and declaratory relief, and this would be the sort of remedy that you would normally seek in the Trial Division. I must say, Mr. Brewin, I do not subscribe to the view—I am sure you must realize this—that there is really any difficulty in this area as to where you go.

Mr. Brewin: I do and I think...

Mr. Maxwell: I know you do.

I tried to get hold of Mr. Henderson today after the Committee meeting. I did not succeed in finding him. I was told he was in Montreal. I discussed this matter at some length with Mr. Henderson following the meeting at which he gave evidence before this Committee—as a matter of fact, it was in the company of Mr. Blair at lunch—and I rather thought that I had convinced him that the problems that he expressed were not really too serious. Unfortunately, I am not in a position to make that satement because I could not get hold of him today to talk to him about it.

I quite frankly and sincerely say to this Committee that I really do not think that there is any serious problem in this ara. You simply have to identify really the cases where you would be seeking *certiorari* prohibition

[*Interpretation*]

qui permettrait à la partie de s'adresser directement à la Cour d'appel; ainsi on éviterait les délais et aussi les frais, mais il ne s'ensuit pas que toute la juridiction de surveillance peut être exercée proprement en première instance à la Cour d'appel.

Par exemple, si vous essayez d'obtenir une injonction, ou si vous essayez d'obtenir une certaine déclaration, ces genres de remèdes sont normalement disponibles seulement après le procès. Nous avons pensé, que dans ces circonstances, il serait beaucoup plus approprié de laisser la division des procès exercer cette forme de juridiction, avec droit d'appel de la façon ordinaire à la Cour d'appel. Franchement, nous ne croyons pas que ce remède en vertu de la clause 18 sera exercé sauf pour *mandamus* qui, je l'ai dit dans mes propositions, est une question différente de la défense par *certiorari*...

M. Woolliams: C'est une question de point de vue.

M. Maxwell: En dernière analyse, tout, monsieur Woolliams, est une question de point de vue.

M. Woolliams: C'est exact.

M. Maxwell: Mais nous pourrions grouper tout cela, ainsi que notre injonction et ce serait le remède auquel on pourrait normalement avoir recours dans la division des procès. Je dois dire, monsieur Brewin, que je ne souscris pas à votre façon de voir—vous le savez—à l'effet qu'on éprouve dans ce domaine une certaine difficulté à savoir où l'on va.

M. Brewin: Oui et de plus je crois...

M. Maxwell: Je sais que c'est votre opinion.

J'ai essayé aujourd'hui d'atteindre M. Henderson après la réunion du comité. Je n'ai pas pu le trouver. On me dit qu'il est à Montréal. J'ai discuté assez longuement cette question avec M. Henderson après la réunion au cours de laquelle il a témoigné devant le présent comité—en fait M. Blair était là, au cours du lunch—et il me semblait l'avoir persuadé que les problèmes qu'il soulevait n'étaient pas tellement graves. Malheureusement, je ne puis faire une déclaration en ce sens parce que je n'ai pas pu le rejoindre aujourd'hui pour lui en parler.

Je dis franchement et sincèrement au présent comité que je ne crois pas qu'il y ait de graves problèmes dans ce domaine. Il s'agit d'identifier en fait les cas où vous voulez obtenir une défense de *certiorari* et alors de

[*Texte*]

and if you were seeking that kind of remedy then you would go to the Court of Appeal under the new streamlined jurisdiction we are giving to it. If you are seeking some other kind of remedy you would be going to the Trial Division.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, could I put a question to Mr. Maxwell? Thank you.

Is it not often the case that when a tribunal, you say an important tribunal rather than an unimportant one, has decided something but failed to look into some aspect of the matter they ought to do, that then you proceed by way of *mandamus* to require them to hear and determine according to law. It is part of the whole procedure, the choice of these remedies. They are all related to each other. Sometimes one is appropriate; sometimes two are appropriate; sometimes three.

• 2040

Surely there is a real ground—we have heard that from Professor Nicholls and others and I think you would agree with me—of confusion in determining whether it is an administrative or judicial or quasi-judicial duty. The case books are full of difficult decisions on this matter and, for the life of me, I have not heard anything in what you have said that explains why you have to go to a Trial Court. If you go to an Appellate Court and some form of reference is required to determine facts and you cannot get an affidavit then I am sure the Court would have jurisdiction to direct a reference to hear evidence and get the facts it may need. But, quite frankly, I find myself totally unpersuaded by the considerations that have been given. It seems that this is the way it started and this is the way it is going to end up. It seems to me that we are proposing a simplification that would be very helpful for the administration of this whole thing.

The Chairman: Did you have a further comment?

Mr. Maxwell: There is one other point that I should also mention to you, Mr. Brewin. Of course, the amendment that you propose I think necessarily involves the deletion of certain language that has been much criticized by some experts on that.

Mr. Brewin: I am not wedded to that.

Mr. Maxwell: The difficulty, you see, of lumping everything together is that you rather imply that in certain cases—and I think you have to do this—if you do lump it

[*Interprétation*]

recourir à la Cour d'appels en vertu de la nouvelle juridiction dont nous l'avons revêtue. Si vous voulez obtenir un autre remède, vous vous adressez à la division des procès.

M. Brewin: Monsieur le président, puis-je poser une question à M. Maxwell? Merci.

Il n'arrive pas souvent qu'un tribunal, vous dites un tribunal important plutôt qu'un tribunal qui ne l'est pas, a rendu un jugement mais n'a pas considéré un aspect des témoignages qu'il aurait dû considérer et que par la suite, par voie de *mandamus*, vous lui demandiez d'entendre et de juger selon la loi. Le choix de ces mesures fait partie de toute la procédure. Elles sont toutes liées l'une à l'autre. Parfois, l'une d'elles ne convient pas; parfois encore deux ou trois ne conviennent pas.

A coup sûr, il y a un motif véritable—c'est ce que nous a dit le professeur Nicholls et d'autres encore et je crois que vous en conviendrez avec moi—pour qu'il y ait confusion lorsqu'il s'agit de déterminer s'il s'agit d'une responsabilité administrative, juridique ou quasi juridique. La jurisprudence fourmille sur ce point de précédents difficiles et en fait, rien dans vos paroles ne m'explique pourquoi il vous faut vous en référer à un tribunal de première instance. Si vous allez à la Cour d'appels et qu'il vous faille déterminer certains faits et que vous ne pouvez pas obtenir une déclaration assermentée—je suis sûr qu'alors le Tribunal aurait la compétence nécessaire pour entendre la preuve et obtenir les faits dont elle a besoin. Mais franchement, les considérations qui ont été données me laissent tout à fait tiède. Il semble que c'est ainsi que l'affaire a commencé et que c'est ainsi qu'elle va se terminer. Il me semble que nous proposons une simplification qui serait très utile à l'administration de toute cette affaire.

Le président: Avez-vous d'autres observations?

M. Maxwell: Il y a un autre point que je voudrais vous souligner monsieur Brewin. Bien sûr, l'amendement que vous proposez implique nécessairement la suppression d'un certain langage qui a été fort critiqué par nombre d'experts dans ce domaine.

M. Brewin: Je n'y suis aucunement attaché.

M. Maxwell: La difficulté, voyez-vous, de tout rassembler cette affaire c'est que vous laissez croire que dans certains cas—je crois qu'il faut qu'il en soit ainsi—si vous rassem-

[*Text*]

together all these grounds, A, B and C, would be relevant across the board to all decisions of an administrative nature, whether there is any requirement for judicial procedure or not, and I think that would be a disaster. I just do not think you can do that.

Mr. Brewin: I do not think any court could decide that.

Mr. Maxwell: Mr. Brewin, you may be right about that but, unfortunately, the form that the amendment takes, and I think necessarily takes if you lump everything together, is very suggestive of that and we are not giving the court any direction or anything else as to what we really have in mind. I think it would produce a great deal of confusion in this area. Again, of course, that is my personal opinion, and I offer it for what it is worth.

Mr. Brewin: The Chairman is going to accuse us of indulging in a debate if we go on like this.

The Chairman: I really was not going to get to that point, but almost. I think we have had a fair discussion, and we do have a motion before the Committee by Mr. Brewin, that Section 18 be stricken out and that the other sections be renumbered.

Motion negatived.

The Chairman: Shall Clause 18 carry?

Some hon. Members: Carried.

The Chairman: Carried.

Mr. Woolliams: When you say "carried", who is against? This is something that is left in the House of Commons. I am against.

The Chairman: That is fair. All in favour of Clause 18? All opposed?

Clause 18 agreed to.

The Chairman: The next clause is Clause 23.

On Clause 23—*Bills of exchange and promissory notes, aeronautics and interprovincial works and undertakings*

• 2045

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Gentlemen, I have listened to discussion in general terms about Clause 23 and some of the hesitation that certain members of the Committee and certain people from whom we have heard have about extending the jurisdiction of the Court, not in terms of aeronautics, which seems to have met general favour of the public and of the legal profession, but

[*Interpretation*]

blez tous ces motifs, a, b et c seraient pertinents dans tous les cas à toutes les décisions d'une nature administrative qu'il y ait ou non une exigence à l'égard d'une procédure juridique, et je crois que ce serait un désastre. Je ne crois pas que vous puissiez le faire.

M. Brewin: Je ne crois pas qu'aucun tribunal pourrait prendre cette décision.

M. Maxwell: Monsieur Brewin, peut-être avez-vous raison, mais, malheureusement, le libellé de l'amendement se trouve à tout prendre en un seul pain et semble indiquer que tout est pris ainsi dans un pain et nous ne donnons pas au tribunal des directions ou quoi que ce soit quant à l'intention que nous nourrissons. Je crois que cela entraînerait beaucoup de confusion dans ce domaine. Bien sûr, je ne fais, ici encore, qu'exprimer mon opinion personnelle.

M. Brewin: Si nous continuons, le président va bientôt nous accuser d'engager un débat.

Le président: Je n'en étais pas encore arrivé là mais tout près. Nous avons eu une discussion assez ample et M. Brewin a présenté au comité une motion à l'effet que l'article 18 soit radié et que les autres articles soient rénumérotés.

La motion est rejetée.

Le président: L'article 18 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Adopté.

M. Woolliams: Quand vous dites «adopté», qui a voté contre. C'est quelque chose qu'on oublie à la Chambre des communes. Je suis contre.

Le président: C'est juste. Quels sont ceux qui sont en faveur de la clause 18? Ceux qui sont contre?

La clause 18 est adoptée.

Le président: La clause suivante est la clause 23.

Clause 23—*Billets d'échange et notes promissoires, travaux et projets d'aéronautique et interprovinciaux.*

M. Turner (Ottawa-Carleton): Messieurs, j'ai écouté la discussion qui a porté sur les termes généraux de la clause 23 et l'hésitation dont certains membres du comité ont fait preuve ainsi que certaines personnes que nous avons entendues, au sujet de l'extension de la juridiction du tribunal, non pas en terme d'aéronautique, qui semble avoir rallié la faveur du public et de la profession juridique,

[*Texte*]

the promissory notes and bills of exchange, and we would be willing to suggest to the Committee that in dealing with bills of exchange and promissory notes we limit the jurisdiction to those actions where the Crown is a party to the proceedings.

The Chairman: Will someone so move?

Mr. Cantin: Yes, I will move.

Que le Bill C-192 soit modifié par le retranchement de la ligne 13, à la page 16, et son remplacement par ce qui suit:

«de lettres de change et billets à ordre *lorsque la Couronne est partie aux procédures,* d'aé-»

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): If I might just comment further, I think there was concern that promissory notes and bills of exchange involved the civil contractual law falling within the jurisdiction provided in the civil code in the Province of Quebec or the contractual provisions of the common law applied in the other nine provinces and we want to make it clear that we are limiting this merely to situations where there is a notice payable to the order of the Crown and the Crown is an endorsee, and leave it at that.

Amendment agreed to.

The Chairman: Shall the Clause as amended carry?

Mr. Blair: In the new line 15, after the enumeration, it says:

...party to the proceedings, aeronautics, and works

But in the original text...

An hon. Member: It is "... or works..." is it?

Mr. Blair: ...it is disjunctive.

Mr. Thorson: Because of the fact that additional words have been added, Mr. Blair, I have altered slightly the opening words where it says:

...any matter coming within any following class of subjects...

So you are enumerating a class of subjects. So the word "and" fits more properly than the word "or".

Mr. Blair: Instead of the words "within *the* class", "any of the class".

[*Interprétation*]

mais les notes promissoires et les billets d'échange, et nous serions consentants à suggérer que le Comité qui traite de ces billets d'échange et notes promissoires en limite la juridiction là où la Couronne est partie aux procédures.

Le président: Quelqu'un veut-il faire une motion en ce sens?

M. Cantin: Oui, je fais une motion en ce sens.

That bill C-192 be amended by the deletion of line 13, page 16 and replaced by the following:

"bills of exchange and promissory notes *where the Crown is a party to the proceedings,*...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Permettez-moi d'ajouter que l'on s'est inquiété je crois de ce que les billets à ordre et lettres de change engageaient la loi contractuelle civile dans le rayon de la compétence stipulé dans le Code civil de la province de Québec où les dispositions contractuelles du Common Law pertinent dans les autres neuf provinces, et nous voulons qu'il soit clairement entendu que nous limitions ces mesures au cas où il y a un avis payable à l'ordre de la Couronne et que la Couronne se trouve un endosseur, et nous nous en tenons là.

L'amendement est adopté.

Le président: L'article est-il adopté sous sa forme modifiée?

M. Blair: Dans cette nouvelle ligne 15, après l'énumération on lit:

...partie aux procédures aéronautiques et travaux

Mais dans le texte original...

Une voix: C'est écrit «...ou travaux...» n'est-ce pas?

M. Blair: ...des termes qui s'excluent l'un l'autre.

M. Thorson: Vu que les mots additionnels ont été ajoutés, monsieur Blair, j'ai modifé légèrement ceux du début qui se lisent:

...toute affaire qui se range sous quelque catégorie d'objets que ce soit parmi les suivantes...

Vous énumérez donc une catégorie de sujets. Le mot «et» convient donc mieux que le mot «ou».

M. Blair: Au lieu des mots «dans la classe», dans «toute classe».

[*Text*]

Mr. Thorson: Properly, we might have underlined that, but it was so consequential.

Clause 23 agreed to.

On Clause 27—*Appeals from Trial Division*

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): This was held at somebody's request.

Mr. Brewin: I do not know whether it was my request but I do recall—again, I think I am quoting Mr. Henderson—Professor Watson giving the same evidence, that he questioned Clause 27(1)(c) about having appeals on interlocutory judgments. The suggestion made was that this would have a delaying effect, that if every decision of the Trial Division interlocutory judgment was to go to the Court of Appel it would have the effect of delaying proceedings. It would be a great device for any party who did not want a decision and wanted to hold up proceedings. There are two or three possibilities: one is to strike it out altogether for interlocutory judgment, and the other is to have it from an interlocutory judgment of the Trial Division with leave of the Federal Court of Appeal. In most jurisdictions with interlocutory proceedings you do not automatically have a right of appeal. You either have to get leave from another judge, or in the good old days you used to have to get if from the judge you wanted to appeal from, and sometimes you get it from the appelate court itself, to show that the interlocutory point was one of real substance.

Now I think the real difficulty here, as I say, is the item of potential delay, making proceedings slow and expensive, and I wonder if somebody would deal with that point. Certainly it was raised in the evidence before this Committee.

• 2050

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, I thought about whether we should only allow interlocutory appeals by way of leave, but then in effect you get a dual proceeding. You have got to go for leave to appeal on an interlocutory motion and then you appeal from the interlocutory motion if leave is granted.

We are talking in Clause 27(2) about interlocutory matters. We put in a limit of 10 days for filing for interlocutory matters. We provided in Clause 27(3) that all parties must be served forthwith and I would think in the

[*Interpretation*]

M. Thorson: A proprement parler, nous aurions pu souligner ce passage, mais qu'importe.

L'article 23 est adopté.

L'article 27—*Appels du tribunal en première instance*

M. Turner (Ottawa-Carleton): Quelqu'un a demandé de conserver cette disposition.

M. Brewin: Je ne sais pas s'il s'agit de moi, mais je me rappelle—encore ici je cite peut-être M. Henderson—que le professeur Watson témoignant en ce sens se demandait si la clause 27(1)c) qu'il y portait avait des appels sur des jugements interlocutoires. On a suggéré que cette disposition pourrait entraîner des délais, que si toutes les divisions du tribunal en première instance sur des jugements interlocutoires devaient aller en Cour d'appel, cette mesure entraînerait des retards. Ce serait un expédiant idéal pour la partie qui ne voudrait pas d'un jugement et qui voudrait retarder la procédure. Il y a deux ou trois possibilités: la première est de supprimer cette mesure lorsqu'il s'agit de jugements interlocutoires et l'autre est de l'avoir dans le cas d'une décision interlocutoire d'un tribunal en première instance muni de l'autorisation de la Cour fédérale d'appels. Dans la plupart des juridictions avec procédures interlocutoires, il n'y a pas automatiquement droit d'appels. Il vous faut soit obtenir ce droit d'un autre juge au autrefois, il vous fallait l'obtenir du juge même auprès duquel vous cherchiez à obtenir un appel et parfois vous pouviez l'obtenir de la Cour d'appel elle-même pour montrer que le point interlocutoire avait une substance réelle.

Or, je crois que la difficulté réside ici dans ces délais possibles qui ralentiront la procédure et en augmenteront les frais et je me demande si quelqu'un aurait sur ce point quelques observations à faire. Il en a sûrement été question au cours des témoignages présentés à ce Comité.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, je me suis demandé si on ne devrait permettre des appels interlocutoires par voie d'autorisation mais en fait, on aboutit ainsi à une double procédure. Il nous faut demander l'autorisation d'appels pour une motion interlocutoire puis ensuite procéder en la matière si on obtient cette autorisation.

Dans la clause 27 (2), on parle des questions interlocutoires. On fixe un délai de dix jours pour enregistrer ces questions interlocutoires. La clause 27 (3) porte que toutes les parties doivent être avisées et j'oserais espérer que

[*Texte*]

rules to be established by the court the interlocutory matters will be dealt with quickly.

You know, third party proceedings, or whether a party can be joined in third party proceedings, or motions for discovery, or the admissibility of evidence on discovery, sometimes have a tremendous bearing on the outcome of a trial and we felt that a trial judge should not have the final word here. They ought to be appealable.

If we were to add "leave of the Court of Appeal," I think we would just be duplicating the proceedings, Mr. Brewin.

I think this flexibility is needed. I think we have to rely on the good judgement of the Court of Appeal not to allow it to be absused.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I had a traumatic experience in my youth of being in a case against Solloway Mills, a brokerage firm, in which the proceedings were delayed for about four or five years by interlocutory motions and appeals. It kept it going long enough that by the time we finally won a judgment in the Judicial Committee, the moneys had all been salted away, and nobody ever got any money out of the till.

The Chairman: You won it, though, anyway.

Mr. Brewin: We won, but we never got a cent of money from it.

Mr. Woolliams: That is why I oppose this Bill.

Mr. Brewin: However, I do not feel strongly enough about this to urge an amendment, so I will not pursue it.

Clause 27 carried on division.

On Clause 28—*Review of decisions of federal board, commission or other tribunal.*

The Chairman: Mr. Brewin has an amendment.

Mr. Brewin: My amendment is going to be very much more limited than the one you have, because the second part of my amendment does not make any sense when you have left the first part in.

I will content myself with proposing an amendment that Clause 28(1) (c) be amended by striking out the words "or without due regard for the material before us."

[*Interprétation*]

dans les règles établies par le tribunal, ces questions interlocutoires seront réglées promptement.

Vous savez, ces procédures de la tierce partie, ou à savoir si une partie peut être liée aux procédures de la tierce partie, ou les motions en vue de découverte ou l'admissibilité à ce titre des témoignages, ont parfois un effet considérable sur l'aboutissement d'un procès et nous avons cru préférable de ne pas donner le dernier mot au juge en première instance. Il doit y avoir appel.

Si nous ajoutions «autorisation de la Cour d'appel», nous ne ferions que doubler les procédures, monsieur Brewin.

Cette souplesse est je crois nécessaire. Il nous faut à mon avis nous en remettre au bon jugement de la Cour d'appel pour qu'il n'y ait pas abus sur ce point.

M. Brewin: Monsieur le président, j'ai eu dans ma jeunesse une expérience qui m'a impressionné. Je plaidais contre Solloway Mills, des courtiers en valeur, et les procédures ont été retardées durant 4 à 5 ans par des motions interlocutoires et des appels. Le délai a été tel, en tout cas, que lorsque nous avons finalement obtenu une décision du comité judiciaire, tout l'argent avait passé en frais de cour.

Le président: Mais vous avez gagné votre cause.

M. Brewin: Nous avons gagné, mais nous avons fait un cent.

M. Woolliams: C'est justement pourquoi je m'oppose à ce bill.

M. Brewin: Cependant, mon ressentiment n'est pas assez vif pour que je propose un amendement, je vais donc m'en tenir là.

L'article 27 est adopté, compte tenu de certaines voix divergentes.

Article 28—*Examen des décisions d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal fédéral.*

Le président: M. Brewin veut présenter un amendement.

M. Brewin: Mon amendement va être beaucoup plus restreint que celui que vous avez, car la deuxième partie de cet amendement n'a pas grand sens à moins de laisser la première partie.

Je me contenterai de proposer que l'article 28(1)*c*) soit amendé en rayant les mots «ou sans tenir suffisamment compte des éléments portés à sa connaissance.»

[*Text*]

We have had this argument at some length. The purpose of striking that out is to prevent the factual questions, the weight of evidence being considered by this reviewing tribunal. We have discussed this so long that I think perhaps we should not add anything.

It does provide if the decision is perverse or capricious, if the findings of fact are perverse or capricious they may be dealt with, but I may say I would prefer it if it said "without regard to the material before us", but "without due regard" seems to me to be bringing in the whole question of the review of the policy and factual decisions of tribunals who are often far better qualified than the court will be to deal with those factual issues.

The Chairman: Mr. Turner may help you out here, Mr. Brewin. I think he has a compromise solution.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Well, if it is acceptable. I wonder if the elimination of the word "due" would help.

If I might say to Mr. Brewin, through, you, Mr. Chairman, the purpose of this was as that which was highlighted by Mr. Sullivan's intervention two or three sessions ago.

We wanted to avoid a situation where a tribunal would be able to make a judgment having no regard at all to the evidence that was placed before it. It has been my experience, certainly in practice, and I think the experience of many who have had an opportunity to appear before these federal boards that you hear the case; one party presents his evidence; the other party cross-examines; the other party presents its evidence; the first party cross-examines and there is the decision that has no relevance or bearing on the evidence that was introduced at all.

Now, to meet the point that Mr. Brewin is concerned about, we put in the words "...other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis." We have made it quite clear that this court will have no role at all in superimposing its assessment of a factual situation, of superimposing its judgment on that of a tribunal, but to make it perfectly clear that it is not to make that factual assessment, I would suggest, perhaps, the elimination of the word "due" might accomplish...

• 2055

Mr. Brewin: Mr. Chairman, the distinguished predecessor of the Minister at one time when discussing the divorce bill to

[*Interpretation*]

Nous avons discuté ce point amplement. La radiation de ces mots vise à prévenir les questions de faits, le poids des témoignages qui sont étudiés par le tribunal de revision. Nous en avons discuté tellement longtemps que je crois qu'il n'y a rien à ajouter.

On y prévoit, en cas d'une décision absurde ou arbitraire mais je préférerais qu'on y lise «sans tenir suffisamment compte des éléments portés à sa connaissance» mais «sans tenir suffisamment compte» semble appeler toute cette question de l'examen de la politique et des décisions de faits des tribunaux qui souvent sont bien plus compétents que la Cour pour traiter ces questions de faits.

Le président: M. Turner a je crois une solution de compromis qui pourra vous être utile monsieur Brewin.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Oui, si elle est acceptable. Je me demande si la radiation du mot «suffisamment» réglerait le problème.

Le but de cette disposition a été souligné par l'intervention de M. Sullivan il y a deux ou trois séances.

Nous voulions éviter qu'un tribunal se trouve dans l'obligation de rendre un jugement sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance. Il m'est arrivé au cours de ma pratique de comparaître devant ces commissions fédérales où une des parties présente son témoignage et l'autre questionne; puis les rôles sont ensuite renversés. Puis vient ensuite le jugement qui ne se rapporte aucunement aux témoignages qui ont été cités.

Maintenant pour en revenir au point qui préoccupe M. Brewin, nous stipulons «...autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi-judiciaire.» Nous avons déclaré sans ambiguïté que ce tribunal n'aura aucun rôle à jouer quant à la superposition de son évaluation d'une situation de fait quant à la superposition de son jugement à celui d'un tribunal, mais en vue d'établir parfaitement clairement qu'il ne s'agit pas d'une évaluation de faits, je suggérerais la radiation du mot «suffisamment»...

M. Brewin: Monsieur le président, le distingué prédécesseur du ministre à un moment donné de sa discussion du bill sur le divorce

[*Texte*]

which I had made a motion which changed two words, accepted one. I had to congratulate him on his flexibility. My congratulations were ironical, but were widely reported.

The Chairman: Which is the main thing, really, is it not?

Mr. Brewin: Nevertheless, as far as I am concerned, if it is a question of accepting or not accepting and if this is a compromise solution, I will accept it because I think it is a very substantial improvement.

The Chairman: Would you so move that the word "due" be deleted from Clause 28(1) (c), Mr. Brewin?

Mr. Brewin: Yes, I do so move.

The Chairman: Mr. Blair?

Mr. Blair: I must say this is something which touches on my limited legal experience to such an extent that I have been considering it since our discussion this morning.

Perhaps the officers of the Department can help me. I would think if a tribunal made a decision without regard to the material before it, that that decision would in its nature be perverse. Therefore, I wonder what else we are adding here in terms of potential, expensive and time-consuming appeals, when we already provide for a perverse decision, a capricious decision by adding something else, "without due regard."

The Chairman: Mr. Maxwell?

Mr. Maxwell: I already covered this to some extent, earlier. I suggest, Mr. Blair, this concept really does add something. It creates, in my submission, an onus on the tribunal to show that it was justified in disregarding the material that was put before it in coming to a contrary conclusion from that which the material would indicate.

I suggest it may well be able to do that. I think it does require the tribunal to do that, and if it cannot do it, then I suggest it should do it over again.

However, I do not think that necessarily is bound up in the word "perverse." I think you can be perverse in other respects and also I think it would be very difficult to get a court to say that a tribunal had been perverse. I think if those words were wholly taken from this provision, it would be pulling the teeth of the provision to a real extent.

[*Interprétation*]

auquel j'avais apporté une motion en vue de modifier deux mots en a accepté un. Il m'a fallu le féliciter de manifester autant de souplesse. Ces félicitations qui étaient ironiques ont connu une grande publicité.

Le président: Et c'est tout ce qui importe, n'est-ce pas?

M. Brewin: Toutefois, en ce qui me concerne, si c'est une question d'accepter ou de rejeter et s'il s'agit d'une solution de compromis, je vais l'accepter car je crois que c'est une amélioration appréciable.

Le président: Vous proposez donc que le mot «suffisamment» soit radié de la clause 28 (1) c), monsieur Brewin?

M. Brewin: Oui, je fais une proposition en ce sens.

Le président: Monsieur Blair?

M. Blair: Je dois dire que cette question touche mon expérience juridique limitée au point que j'y pense depuis notre discussion de ce matin. Peut-être les fonctionnaires du ministère peuvent-ils m'aider. Il me semble que si un tribunal rendait un jugement sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance, que ce jugement serait de par sa nature absurde. Je me demande ce que nous pouvons bien ajouter de plus au terme d'appels dispendieux, et qui pourrait entraîner des délais, quand nous avons déjà disposé à l'égard de jugement absurde ou arbitraire, en ajoutant quelque chose d'autre «sans tenir suffisamment compte».

Le président: Monsieur Maxwell.

M. Maxwell: J'ai déjà discuté cette question plus tôt. A mon avis, monsieur Blair, nous ajoutons réellement quelque chose. Cette mesure attribue au tribunal la responsabilité de démontrer qu'il était justifié de ne pas tenir compte des éléments qui avaient été portés à sa connaissance et d'en venir à une décision qui est contraire à celle que semblaient désigner lesdits éléments.

A mon avis, telle est la portée de cette mesure. Elle oblige le tribunal à faire cette démonstration et s'il ne le peut pas, à recommencer encore une fois.

Mais je ne crois pas que cette obligation soit nécessairement liée au mot «absurde». On peut, je crois, être absurde sur d'autres rapports et il serait très difficile d'amener un tribunal à dire d'un autre tribunal qu'il a été absurde. Je crois que si ces mots étaient tirés entièrement de leur contexte, on retirerait du même coup beaucoup de vertu à cette disposition.

[*Text*]

The Chairman: Mr. Turner?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I might just say, too, that the Court of Appeal here does not have the authority to replace its judgment on the basis of this clause. If you look at Clause 52(d), really it has the right to set aside the decision and refer the matter back. We are talking about rehearings, setting it aside and setting it back for rehearing, not superimposing a judgment by way of appeal.

An hon. Member: That is when you need your mandate.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is when you need your mandate.

The Chairman: Gentlemen, we have Mr. Brewin's amendment before the Committee which deletes the word "due" from Clause 28(1) (c).

Mr. Blair: On a question of personal privilege, when I spoke to this matter this morning, I said I thought it would be better if we did not have any adjective before the word "regard", and I certainly feel it is an improvement to take that adjective out.

The Chairman: Mr. Woolliams.

Mr. Woolliams: Mr. Maxwell, what is the difference between omitting the word and leaving it in? I want a clear-cut answer.

• 2100

Mr. Maxwell: The word "due" to me suggests the word "reasonable". Some people were talking today about substituting the word "reasonable" for the word "due". My view is that that would really amount to the same thing. The requirement would be that it would have to pay reasonable regard, I would say, for the material before it. If we take the word "due" out, then I think it is without regard for the material before us. I indicated earlier that I would be quite happy to take this with the word "due" in or out. I am not sure that the net result is going to be any different, but for those that feel it is going to give the court less room to interfere with the tribunal—Mr. Brewin, I think, is of that view and I respect his view because he may well be right—I think perhaps we can do without the word "due".

Mr. Woolliams: With the greatest respect, Mr. Chairman, I do not think it changes the phrase or the interpretation of the section one iota.

[*Interpretation*]

Le président: Monsieur Turner?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je pourrais aussi ajouter que la Cour d'appel n'est pas sur la foi du présent article, autorisée à remplacer son jugement. L'article 52 (d) lui confère le pouvoir de laisser de côté la décision et de renvoyer l'affaire. Nous parlons de nouvelles audiences, de laisser de côté l'affaire et de la renvoyer à une nouvelle audience, ne superposant pas un jugement par voie d'appels.

Une voix: Et c'est alors qu'il faut un mandat.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est alors qu'il faut un mandat.

Le président: Messieurs, M. Brewin a présenté un amendement au Comité, en vue de radier le mot «suffisamment» de la clause 28 (1) c).

M. Blair: Question de privilège personnel monsieur le président, quand j'ai parlé au sujet de cette question ce matin, j'ai dit qu'il serait préférable que nous n'ayons pas d'adjectif accolé à ce mot «compte» et je crois qu'il est nettement préférable de radier cet adjectif.

Le président: Monsieur Woolliams.

M. Woolliams: Monsieur Maxwell, quelle différence voyez-vous si on enlève ce terme ou si on le laisse? J'aimerais une réponse précise.

M. Maxwell: Le mot «suffisamment», à mon sens, signifie raisonnable. Certains parlent de remplacer le terme «suffisamment» par celui de «raisonnable». A mon avis, cela ne changerait strictement rien. Je crois qu'il devrait examiner de façon raisonnable les éléments qui ont été portés à sa connaissance. Si l'on supprime le terme «suffisamment», je crois qu'on ne tiendra plus compte des éléments portés à sa connaissance. J'ai signalé déjà que j'accepterais ce libellé avec ou sans le terme «suffisamment». Je ne suis pas certain qu'il y ait une réelle différence, mais pour ceux qui pensent que cela donnerait de l'attitude à la cour pour intervenir au tribunal, je crois que nous pourrions peut-être supprimer le mot suffisamment; monsieur Brewin, je pense, partage cette opinion et je la respecte, car il a peut-être raison.

M. Woolliams: En fait, monsieur le président, je crois que cela ne change rien à l'article, ni à son interprétation.

[*Texte*]

The Chairman: Thank you Mr. Woolliams.

Amendment agreed to.

On Clause 28—*Review of decisions of federal board, commission or other tribunal*

Mr. Cantin: I have another amendment here to Clause 28(6).

The Chairman: Mr. Cantin, an amendment to Clause 28(6).

M. Cantin: Au sujet du paragraphe (6) de l'article 28, je propose que le bill C-192 soit modifié par le retranchement de la ligne 17 de la page 19 et son remplacement par ce qui suit:

«de la Commission d'appel des pensions ou relativement à une procédure pour une infraction militaire en vertu de la Loi sur la Défense nationale.»

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I will ask Mr. Maxwell with his knowledge of martial law to explain this.

The Chairman: Mr. Maxwell.

Mr. Maxwell: Clause 28(6), of course, creates certain obvious exceptions to the limitations of this provision. The one that is now proposed is in addition to the exceptions already mentioned and it appears necessary to write this in as indicated to except proceedings for a service offence under the National Defence Act.

Part VII of the National Defence Act deals with service tribunals and with service offences, service offences being, by their very nature, disciplinary and essential to the proper functioning of the service force. In 1969 some 11,000 summary trials were held within the Canadian forces of which 347 involved activities of a criminal or a quasi-criminal nature. Since it would appear impractical to have a civil tribunal review a myriad of service offences, it follows that these should be dealt with in a separate code such as the National Defence Act and any review or appeal jurisdictions should be given to the court martial appeal court since this would appear to be the appropria'e tribunal to review that kind of offence. That is the reason we are proposing this additional exception to this jurisdiction.

The Chairman: Mr. Murphy.

Mr. Murphy: Clause 28(6) has the effect of saying that the Governor in Council or the Treasury Board or the other people who question can make decision which are perverse and capricious and erroneous in finding in fact with immunity.

[*Interprétation*]

Le président: Merci, monsieur Woolliams.

L'amendement est adopté.

L'article 28—*Examen des décisions d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal fédéral*

M. Cantin: J'ai un autre amendement à l'article 28 (6).

Le président: M. Cantin a un amendement à présenter à l'article 28 (6).

M. Cantin: As far as subsection (6) of section 28 is concerned, I move that Bill C-192 be amended by striking out line 17 on page 19 and substituting the following:

"The pension appeal Board or in respect of a procedure for military offence under the National Defence Act".

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je voudrais demander à M. Maxwell qui connaît si bien la loi martiale de nous expliquer ceci.

Le président: Monsieur Maxwell.

M. Maxwell: La clause 28 (6), bien sûr, prévoit certaines exceptions aux limites de cette disposition. Celle qui est proposée actuellement s'ajoute aux exceptions qui ont déjà été mentionnées, il semble nécessaire de l'inscrire pour que l'on fasse exception des procédures relatives à une infraction militaire en vertu de la loi sur la Défense nationale.

La partie VII de la loi sur la Défense nationale traite des tribunaux et des infractions militaires; ceci concerne bien sûr le fonctionnement des forces armées. En 1969, il y a eu 11,000 procès militaires dont 347 concernaient des activités militaires ou quasi-criminelles. Il serait anormal qu'un tribunal civil revoie une myriade d'infractions militaires; c'est la raison pour laquelle elle devrait être examinée dans un texte séparé telle que la loi sur la Défense nationale et la cour martiale d'appel devrait être chargée de réexamens de différents cas et des appels interjetés puisqu'il semble que ce tribunal soit le plus apte à régler ces genres d'affaires. C'est la raison pour laquelle nous proposons que l'on ajoute cette exception au texte.

Le président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: Selon la clause 28 (6) on pourrait croire que le gouverneur en conseil, le Conseil du Trésor et les autres personnes citées pourraient prendre impunément des décisions arbitraires, capricieuses et erronées.

[*Text*]

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, the proper review there is Mr. MacGuigan's scrutiny committee on the one hand when we set it up in fulfilment of his Statutory Instruments recommendations which we will in a large part fulfil,...

Mr. Murphy: When?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): ...and also the appeal from Governor in Council and Treasury Board, of course, lies with Parliament and that is the remedy.

Mr. Murphy: Thank you.

Amendment agreed to.

Clause 28 as amended agreed to on division.

On Clause 29—*Where decision not to be restrained*

• 2105

The Chairman: Mr. Cantin with an amendment to Clause 29.

M. Cantin: Je propose que le bill C-192 soit modifié par le retranchement de la ligne 26 de la page 19 et son remplacement par ce qui suit:

«Cette décision ou ordonnance ne peut, *dans la mesure où il peut en être ainsi interjeté* appel, faire»

The Chairman: Do members of the Committee have a copy of this amendment?

Mr. Cantin: Yes, they have.

The Chairman: Will someone please explain it?

Mr. Maxwell: This amendment is to make it abundantly clear that to the extent that there is no satisfactory relief available in the form of an ordinary appeal then to that extent the remedy by way of review will be available. Now, I point out that both remedies would be to the same tribunal; that is to say, to the federal court of appeal. There is no difficulty in this regard as I see it in terms of practice or procedure, and it makes it abundantly clear, which was the original intention, that where there is a statutory right of appeal in a special act there is also this right of review to supplement it to the extent that the right of appeal is limited and, of course, the right of appeal is limited to questions of law or jurisdiction.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): This provides the third alternative set of remedies, the remedies are that are already available under the specific act setting up the tribunal.

[*Interpretation*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, je crois que le mieux c'est, d'une part, le Comité d'examens de M. MacGuigan, les recommandations ont été appliquées en grande partie...

M. Murphy: Quand?

M. Turner (Ottawa-Carleton): ...et d'autres parts l'appel du gouvernement en conseil et du Conseil du Trésor nous tirerait entre les mains du Parlement, c'est là la solution.

M. Murphy: Merci.

L'amendement est adopté.

La clause 28 modifiée est adoptée sur division.

L'article 29—*Quand il ne doit pas être mis obstacle à la décision.*

Le président: M. Cantin a un amendement à proposer à l'article 29.

M. Cantin: I move that Bill C-192 be amended by striking out line 26 of page 19 and substituting the following:

This order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review or be etc...

Le président: Les membres du Comité ont-ils une copie de l'amendement?

M. Cantin: Oui.

Le président: Quelqu'un voudrait-il nous l'expliquer?

M. Maxwell: Le but de cet amendement est de préciser que dans la mesure où aucun appel ordinaire ne peut être interjeté on pourrait avoir recours à un réexamen. Le même tribunal, à savoir la cour d'appel fédérale, serait chargée des deux fonctions. Je crois que cela ne présentera aucune difficulté au point de vue de la procédure et cela permet de préciser l'attention originale à savoir que lorsqu'un droit d'appel existe dans la loi, un droit de réexamen existe également pour remplacer celui-ci lorsque le droit d'appel est limité et, bien sûr, le droit d'appel est limité à des questions de droit ou de juridiction.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Cela crée donc une troisième solution qui s'ajoute aux solutions déjà disponibles en vertu de la loi créant le tribunal. Si nous ajoutons ces mots,

[*Texte*]

The reason we add these words is to make it clear that these are alternative remedies. We do this in response to some of Professor Nicholls, remarks in his submissions and also to a number of letters we received, particularly one I can recall from John O'Brien in Montreal who happens, I think, to be as good a public administrative lawyer as there is in the country.

The Chairman: Shall the amendment carry? Mr. Brewin.

Mr. Brewin: May I just ask you, Mr. Minister, is the effect of this—I think it is, but I want to understand it—that where there is an existing appeal under a statute, to take that appeal first you have to exhaust your rights of appeal?

Mr. Maxwell: I do not think that would follow. You could take it first. You would avail yourself, Mr. Brewin, of your rights of appeal but in addition, if there were some doubt in your mind whether or not you had a remedy by way of appeal as distinguished from a review, you would do both. You would take your right of appeal and you would also couple it with an application to review.

Mr. Brewin: Could you elect to take whichever one you felt was more...

Mr. Maxwell: I do not think there is any question about that. I think it is quite clear as we have amended the Bill that to the extent your right cannot be dealt with by way of appeal it could be dealt with by way of review.

Mr. Brewin: Yes, but then you have to ask the Federal Court if you go to it to determine whether or not you might have got some remedy by way of appeal under the Act, do you not?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): As I understand it you can go either optionally or cumulatively under Clauses 28 and 29. You can use the review procedures and/or the appeal procedures already available under the enabling statute.

Mr. Brewin: I may not be understanding the words of the amendment. The words of the amendment seem to say that decisional order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review. That would seem to me to produce the result that if you had a right of appeal and you were not quite sure whether you would rather go there or to the Federal Court, you would not have an appeal to this Federal Court.

[*Interprétation*]

c'est pour préciser qu'il s'agit là de solutions supplémentaires. Nous avons décidé ceci pour tenir compte des remarques présentées par le professeur Nicholls et pour tenir compte d'un certain nombre de lettres que nous avons reçues et notamment celles de M. John O'Brien de Montréal qui semblait être, l'un des meilleurs spécialistes du droit public administratif du pays.

Le président: L'amendement est-il adopté? Monsieur Brewin.

M. Brewin: J'aimerais vous demander monsieur le ministre, si lorsque un droit d'appel existe dans l'étude de la loi, pour suivre cette procédure, où vous devez épuiser tous vos droits d'appel.

M. Maxwell: Pas exactement. Vous pourriez choisir cette procédure d'abord. Vous pourriez utiliser vos droits d'appel mais en plus, monsieur vous pensez que vous pourriez ne pas avoir gain de cause de cette manière, vous pourriez utiliser l'autre solution. Vous interjetteriez appel mais vous pourriez en même temps envoyer votre demande d'examens.

M. Brewin: Avez-vous le droit de choisir celui qui vous semble le plus...

M. Maxwell: Je crois que cela ne fait pas de doutes. Je pense qu'il est clair que selon le projet de loi tel qu'amendé, si votre cas ne peut être examiné par voix d'appel normale, vous pourrez utiliser l'autre solution, à savoir le réexamen.

M. Brewin: Oui, mais dans ce cas vous devez, le cas échéant, demander au tribunal fédéral de déterminer si vous pourriez résoudre votre problème en vertu de la loi, n'est-ce pas?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Si je comprends bien, vous avez le droit de choisir cette solution ou de cumuler les deux solutions, en vertu des articles 28 et 29. Vous pouvez utiliser la procédure de réexamens ou les procédures d'appel qui sont déjà à votre disposition en vertu des lois.

M. Brewin: Peut-être n'ai-je pas compris le libellé de l'amendement. Selon moi l'amendement semble prévoir que l'on ne peut interjeter la décision sous réserve de réexamen. Semble donc que, dans ce cas, si vous aviez un droit d'appel et si vous n'étiez pas très sûr d'utiliser cette procédure ou de vous adresser au tribunal fédéral, vous n'auriez pas de droit d'appel devant ce tribunal fédéral.

[*Text*]

When you went to the Federal Court they would say: "Well, you could have appealed that. You could have taken that to this other tribunal. You can take it to the Supreme Court of Canada, and therefore we cannot give you any remedy." That is how it seems to read to me. I do not know whether that is the intent or not, but if the intent is something different I think the section should be expressed differently.

• 2110

Mr. Maxwell: I think this amendment, as I conceive it, Mr. Brewin, is to make it quite clear that you are not limited to your right of appeal, to the extent that your right of appeal may not be a satisfactory right and in many cases it may not be...

An hon. Member: It may not take you far enough.

Mr. Maxwell: ...then you can have it reviewed. Under normal circumstances your right of appeal and your right of review will be to the same tribunals. As a matter of fact, I cannot really think of a case where you would have a right of appeal that would not be to the Court of Appeal because what we are doing, of course, in this Bill is we are putting all appeals directly to the Court of Appeal. We are taking them from the Supreme Court of Canada and putting them in a new Court of Appeal as a first appellate tribunal. So you would have normally and, indeed, I think probably invariably a right of appeal to the Court of Appeal and also right of review that would be, in effect, supplementary to it, to the Court of Appeal.

Mr. Brewin: May I just try once more. Suppose you have a specific case which says that from tribunal A you may appeal to the Supreme Court which, I presume, is the Supreme Court of Canada. You have that right of appeal, but you do not know whether you are going to succeed or not or what they are going to do to you, so then you think you would rather go to the federal court. You apply by way of appeal to the federal court and then you are told that you could have appealed to the Supreme Court of Canada. Therefore, the order which you spoke of is not subject to the extent that it might be appealed to the Supreme Court of Canada, it is subject to review in the lower court. This does not make for alternatives, does it? It seems to me it makes you have to choose.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Let me put it this way. Under any statute now, for instance, the Railway Act where you have an appeal on matters of law or jurisdiction from the

[*Interpretation*]

Si vous vous présentez devant le tribunal fédéral, ils vous diront: «et bien vous auriez pu faire appel. Vous auriez pu vous adresser à l'autre tribunal. Vous pouvez vous adresser à la Cour Suprême du Canada et dont, nous ne pouvons résoudre ce problème». C'est comme cela que je comprends. Je ne sais pas si telle était l'intention mais, l'intention c'est un autre problème. Je compte qu'on devrait revoir le libellé de l'article.

M. Maxwell: Je crois que le but de cet amendement, monsieur Brewin, est d'établir clairement que l'on ne doit pas se limiter au droit d'appel, dans la mesure où votre droit d'appel peut ne pas être satisfaisant dans certains cas...

Une voix: Peut-être cela ne peut-il vous mener suffisamment loin.

M. Maxwell: ...à ce moment-là, vous pouvez demander un réexamen. Dans des circonstances normales, ce sont les mêmes tribunaux qui seront chargés de l'appel ou du réexamen. En fait, je ne vois aucun cas où un droit d'appel pourrait être exercé qui ne serait pas examiné dans la cour d'appel car, ce que nous faisons, bien sûr, dans ce projet de loi, c'est charger la cour d'appel de tous les appels. Ces fonctions ne seront plus assumées par la Cour Suprême du Canada mais bien par une nouvelle cour d'appel. Ainsi, vous aurez toujours le droit d'interjeter l'appel auprès de la cour d'appel et le droit de demander en cours d'appel le réexamen de votre cas, droit qui se place en complément du premier.

M. Brewin: Supposons que dans un cas particulier vous puissiez faire appel d'une décision d'un tribunal A auprès de la cour Suprême qui, je suppose, est la cour Suprême du Canada. Vous avez le droit d'appel et vous ne savez pas si vous allez avoir gain de cause, vous ne savez pas quelle sera leur décision et vous décidez qu'il serait peut-être préférable de vous adresser au tribunal fédéral. Vous faites votre demande par voie d'appel au tribunal fédéral, et l'on vous dit que vous auriez pu vous adresser à la cour Suprême du Canada. Dans ce cas, la décision dont vous parlez n'est pas sujette à appel auprès de la cour Suprême du Canada mais bien à réexamen par un tribunal inférieur. Cela ne donne pas plusieurs solutions, n'est-ce pas? Il me semble que vous avez l'obligation de choisir.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Prenons pour exemple la Loi sur les chemins de fer, où vous jouissez d'un droit d'appel pour les questions d'ordre légal ou juridictionnel de la

[*Texte*]

Canadian Transport Commission to the Supreme Court of Canada by leave, it used to be by leave of one judge and now as a result of our Supreme Court bill, it is by leave of three judges. That, in this Bill, is now substituted in this sense that instead of having a direct appeal by petition to the Supreme Court of Canada you have a direct appeal to the Court of Appeal of the federal court and thence an appeal to the Supreme Court of Canada from the federal court. Now we are just dealing with the federal court, almost invariably. Therefore, under all these various statutes you now have a direct appeal if an appeal lies to the Federal Court of Appeal. You can choose the appeal route under those statutes, the Railway Act, the Broadcasting Act, and so on, which now go to the Federal Court of Appeal on law or jurisdiction or you can use the review procedures under Clause 28 or you can combine them. That is my understanding.

The Chairman: Mr. Blair.

Mr. Blair: I would like to think that understanding is carried forward in this language, but I have the same difficulty that Mr. Brewin has. The way I read this it seems to say that the order, which is subject to this other appellate jurisdiction to the extent that it may be so appealed is not subject to review under the proceedings of Clause 28. Perhaps I am not relating this amendment properly to the text, but I have the same apprehension as Mr. Brewin.

Mr. Thorson: I would point out that a given order may contain an element in it that is appealable under the statute law governing the particular appeal. In that case you would take the appeal route to the Federal Court of Appeal, but there may be another aspect of the same order that does not come within the terms of the specific appeal right granted by the particular statute in which case you would have your remedy by way of an application for review under Clause 28.

Another way of putting what the amendment is saying is that to the extent it is not appealable, then it is subject to review in the manner provided in Clause 28.

Mr. Blair: May I pose a specific question? Under Clause 28 one ground for review is that the court erred in law. If you will turn to page 63, which is the Schedule, it repeals certain subsections of the Railway Act and under the revision a party has a right to

[*Interprétation*]

Commission de transport canadien à la cour Suprême du Canada, l'autorisation qui, auparavant, était donnée par un juge, en vertu du projet de loi sur la cour Suprême, est accordée à présent par trois juges. Cela était remplacé dans les projets de Loi et, au lieu d'avoir un droit d'appel direct sur simple demande à la cour Suprême du Canada, vous jouissiez maintenant d'un droit d'appel direct à la cour d'appel de tribunal fédéral, et ensuite d'un droit d'appel du tribunal fédéral à la cour Suprême du Canada. Il s'agit à présent de la cour fédérale. Ainsi, en vertu de toutes ces lois, vous jouissez maintenant d'un droit d'appel direct auprès de la cour d'appel fédérale. Vous pouvez choisir la procédure d'appel dans le cadre de ces lois: la Loi sur les chemins de fer, la Loi sur la radiodiffusion etc., qui s'adressent à présent à la cour d'appel fédérale pour les questions légales ou juridictionnelles, ou la procédure du réexamen en vertu de l'article 28 ou encore les deux ensemble. C'est ainsi que j'interprète la loi.

Le président: Monsieur Blair.

M. Blair: Je crois avoir les mêmes difficultés que M. Brewin lorsqu'elles concernent l'interprétation de ce projet de loi. A mon avis, il semble que la décision, qui est sujette à cette autre conseillère d'appel, dans la mesure où ce droit d'appel existe, n'est pas sujette à réexamen en vertu de l'article 28. Il est possible que je fasse erreur, mais je partage l'inquiétude de M Brewin.

M. Thorson: Je voudrais signaler qu'une certaine décision peut contenir un élément qui peut faire l'objet d'un appel en vertu de la loi régissant cet appel. Dans ce cas, vous vous adresseriez à la cour d'appel fédérale, mais il est possible que d'autres aspects de la même décision ne puissent faire l'objet d'un appel en vertu de la Loi, auquel cas vous pourriez introduire une demande de réexamen en vertu de l'article 28.

On peut également interpréter cet amendement de la manière suivante: Dans la mesure où le droit d'appel ne peut être appliqué, le cas est sujet à réexamen, conformément aux dispositions de l'article 28.

M. Blair: Puis-je poser une question? En vertu de la clause 28, une des raisons pour lesquelles une demande de réexamen peut être introduite, c'est que le tribunal s'est trompé sur un point de droit. Si vous passez à la page 63 où figure l'annexe, vous verrez que

[*Text*]

appeal to the Federal Court of Appeal upon a question of law or a question of jurisdiction.

[*Interpretation*]

l'on abroge certains paragraphes de la Loi sur les chemins de fer et, dans le cadre d'une revision, une partie jouit d'un droit d'appel auprès de la cour d'appel fédérale sur toute question légale ou juridictionnelle.

• 2115

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): They would be overlapping, sure.

Mr. Blair: ..."upon leave therefor being" granted. What are you going to do if there is an error in law on the face of the record, namely, an excess of jurisdiction or proceeding upon a wrong legal principle? It would be simpler to invoke the appellate proceedings under Clause 28 where you do not have to get leave, but would you then be faced with a decision by the court that it is too bad, but we cannot deal with this because you should go under Section 53(2) of the Railway Act and apply for leave.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): No. Look at Clause 28. "Notwithstanding Section 18 or the provisions of any other Act".

Mr. Blair: Yes, but then the problem, Mr. Turner, is that Clause 29 commences "Notwithstanding sections 18 and 28, where provision is made by an Act", etcetera.

Mr. Thorson: My understanding, sir, of Clause 29, the clause to which Mr. Blair refers, is that where an appeal route is laid down in the particular statute then that is the route to be followed and to the extent that the decision in question is reviewable by the appeal route and to that extent only, then proceedings may not be brought by way of an application under Clause 28, but to the extent that no appeal lies by the statutory route, then a remedy is made available for the first time here under clause 28.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): But in effect you would bring both at the same time in the same application.

Mr. Blair: You make an application for review which the court has to hear, but you make an application for leave to appeal under these other sections in the other statutes which all follow a common pattern, giving you a right to appeal upon a question of law when you obtain leave.

Mr. Maxwell: But, Mr. Blair, if you bring your application for leave to appeal and you do not succeed in getting your leave I think

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il y aura des chevauchements, j'en suis sûr.

M. Blair: «Sur autorisation accordée...». Que ferez-vous si l'on constate qu'une erreur a été commise sur un point de droit, par exemple l'interprétation trop large d'un principe juridique? Il serait trop simple de se servir des procédures d'appel prévues à l'article 28 où aucune autorisation n'est exigée, mais vous risqueriez de vous entendre dire que c'est bien dommage mais «nous ne pouvons analyser ce problème, vous auriez dû agir en vertu de l'article 53 (2) de la Loi sur les chemins de fer et introduire une demande d'autorisation».

M. Turner (Ottawa-Carleton): Non, regardez l'article 28. «Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi».

M. Blair: Oui, mais un autre problème se pose, monsieur Turner. L'article 29 commence de la manière suivante: «Nonobstant les articles 18 et 28, une Loi du Parlement du Canda prévoit», etc.

M. Thorson: D'après moi, l'article 29, dont vient de parler M. Blair, établit une procédure d'appel qui doit être suivie et, dans la mesure où la décision en question peut être réexaminée par le truchement de cette procédure d'appel, on ne peut introduire une demande en vertu de l'article 28; mais, si la loi ne prévoit pas d'appel, on peut appliquer les dispositions de l'article 28.

M. Turner (Ottawa-Carleton): En fait, vous utiliseriez les deux procédures en même temps, vous enverreriez une seule demande.

M. Blair: Vous introduisez une demande de réexamen que le tribunal doit analyser mais vous introduisez une demande d'autorisation d'appel en vertu des autres articles d'autres lois qui, toutes, sont basées sur le même principe, à savoir quelles vous donnent le droit d'interjeter l'appel sur tout point de droit lorsque vous en avez obtenu l'autorisation.

M. Maxwell: Mais, monsieur Blair, si vous introduisez votre demande d'autorisation d'appel et que celle-ci vous est refusée, je

[*Texte*]

you have to assume that you were not able to persuade the court you had any arguable case in that connection.

If you are thrown out there you still have your right of review to the extent that you are raising some matter in addition to the questions you were going to argue on your appeal. In short, you have the cumulative remedy.

Mr. Brewin: May I suggest that is just where there is some latent ambiguity here, at least, it appears to me that there is. If you have a right to appeal under the specific statute with leave and you do not get leave, what is the meaning of this phrase. The order is not to the extent that it may be so appealed subject to review, it can be appealed, but only conditionally upon certain things being done. Is it being suggested that this wording preserves, even though you failed to get leave to appeal, the right to ask for a review?

Mr. Maxwell: My guess, Mr. Brewin, is that if you fail to convince the court that you should be given leave to appeal, your case is pretty hopeless on those questions of law and jurisdiction that you were going to raise. However, you may well have some other issue that you can catch by way of that broader jurisdiction of review and you might possibly get home on that one.

We feel, you see, that the right of review is a somewhat broader thing than the right to appeal on law and jurisdiction which is a very narrow thing.

Mr. Brewin: Broader in some cases and narrower in others, I suppose.

Mr. Maxwell: Perhaps, but the point is that if you do not get your leave and you do not get your appeal then at least you still have that residual right of review.

Mr. Woolliams: Mr. Chairman, may I say something in this regard? When I listen to these intellectual lawyers around the table, it just proves one thing. Think about the poor citizen who is hiring all this great legal counsel and has to pay great fees. Even we do not know what it means. Think of the citizens of Canada and that is what I have against this Bill.

• 2120

I do not know the answer to Mr. Blair's question, and I am certain that the Minister

[*Interprétation*]

suppose que vous devez considérer que vous n'avez pas pu persuader le tribunal du bien-fondé de votre demande.

Si votre demande est refusée, vous avez encore votre droit à un réexamen dans la mesure où vous pourriez présenter de nouveaux éléments. En bref, vous avez une solution supplémentaire.

M. Brewin: Il me semble qu'il y a ici une certaine ambiguïté. Si vous avez le droit d'interjeter appel en vertu d'une Loi déterminée à condition que vous en ayez reçu l'autorisation et si vous n'obtenez pas cette autorisation, quelle est l'utilité d'une telle disposition? La décision n'est pas valable dans la mesure où elle peut être sujette à réexamen, et vous devez dûment faire l'objet d'un appel mais conditionnellement, à condition que certains éléments soient réunis. L'intention est-elle de préserver le droit à un réexamen même s'il n'en a pas obtenu l'autorisation?

M. Maxwell: Je crois, monsieur Brewin, que si vous n'avez pu convaincre le tribunal de vous donner l'autorisation de faire appel, il y a peu de chances pour que l'on vous donne raison sur ces questions de droits et juridictionnelles que vous désireriez soulever. Cependant, il y a une autre solution, à savoir ce réexamen et il est possible qu'ici l'on vous donne raison.

Nous considérons que le droit au réexamen est quelque peu plus large que le droit d'appel sur des questions de droits ou juridictionnelles qui, en fait, est un principe assez limité.

M. Brewin: En fait de quoi que c'est un principe plus large dans certains cas et plus restreint dans d'autres.

M. Maxwell: C'est possible, mais le fait est que si vous n'obtenez pas l'autorisation et si vous n'obtenez pas le droit d'appel, vous pourrez encore recourrir à une dernière solution.

M. Woolliams: Monsieur le président, puis-je dire quelque chose à ce sujet? J'ai écouté les spécialistes et j'en ai tiré une conclusion. Pensez aux citoyens pauvres qui recourrent au service d'un conseiller juridique et qui doivent payer des honoraires très importants. Nous ne savons pas même ce que cela veut dire. Il faut tenir compte des citoyens canadiens. Voilà ce que je reproche à ce projet de Loi.

Je ne vois pas la réponse à la question de M. Blair et je ne suis pas sûr que le ministre

[*Text*]

or the Deputy Minister has not answered it. I think it is in a vacuum. And I think that is the very reason that Mr. Hogarth was right this morning when he said that we should have had the matter referred to 10 top lawyers of the Canadian Bar Association.

The Chairman: Let us say there is an honest difference of opinion and I think the only way we can resolve it is to put the question.

All those in favour of the amendment as proposed by Mr. Cantin?

Mr. Blair: I am sorry but I would like to ask the Minister and his officials another question which arises from the same difficulty. For example, under Section 54 of the Railway Act, or maybe it is Section 53, Subsection 4, you can appeal any decision of the Canadian Transport Commission to the Governor in Council. I am sorry, I do not have a copy of the Railway Act with me, but my understanding always has been—at least this was the case with the old Board of Transport Commissioners and I think it still may be the case—that you can appeal these decisions on any grounds to the Governor in Council, whether it be on the law or the merits or whatever.

Mr. Maxwell: I do not think it is an appeal, Mr. Blair.

I did check this matter some weeks ago and I am perfectly satisfied. I am not misleading you here, but of course I do not have the Statute in front of me at the present time.

The Chairman: All in favour of the amendment?

Mr. Woolliams: Would you read out the amendment?

The Chairman: That Bill C-192 be amended by striking out line 27 on page 19 and substituting the following: 'order is not, to the extent that it may be so appealed, subject to review or to be revised. All in favour of the amendment?

Mr. Woolliams: I wonder, Mr. Chairman, if we could have everyone express his opinion on it to see how many are knowledgeable of what we are voting on—because I am not knowledgeable. I question whether more than one or two of this Committee really understand what we are voting on now. That is exactly the point I raised a few minutes ago.

[*Interpretation*]

ou le ministre adjoint y ait répondu. Je crois qu'il y a là une lacune. Et c'est la raison pour laquelle M. Hogarth a déclaré, à juste titre, ce matin que nous devrions soumettre cette affaire aux 10 avocats les plus éminents de l'Association du barreau du Canada.

Le président: Je crois que cette divergence d'opinion est fondée et la seule façon de la résoudre serait de la mettre aux voix.

Qui est en faveur de l'amendement proposé par M. Cantin?

M. Blair: Je regrette, mais j'aimerais poser à M. le ministre et à ses fonctionnaires une autre question qui découle du même problème. Je crois que l'article 54 de la Loi des chemins de fer, ou peut-être l'article 53, paragraphe 4 prévoit que l'on peut interjeter appel d'une décision de la Commission des transports auprès du Gouverneur en conseil. Je regrette de ne pas avoir un exemplaire de la Loi sur les chemins de fer ici, mais d'après ce que j'ai toujours compris, c'est le cas de l'ancienne Commission des transports et je crois que c'est toujours le cas aujourd'hui: on peut interjeter appel de ces décisions auprès du gouverneur en conseil que ce soit pour un point de loi ou pour toute autre raison.

M. Maxwell: Je ne crois pas qu'il s'agisse d'un appel, monsieur Blair.

J'ai vérifié cette question il y a quelques semaines et j'en suis sûr. Je n'essaie pas de vous induire en erreur et malheureusement je n'ai pas la loi avec moi, à l'heure actuelle.

Le président: Qui est en faveur de l'amendement?

M. Woolliams: Voudriez-vous lire l'amendement?

Le président: Que le Bill C-192 soit amendé en supprimant la ligne 27 de la page 19 et en la remplaçant par ce qui suit: «Cette décision ne peut, dans la mesure où il peut en être ainsi interjeté appel, faire l'objet d'une revision».

Qui est en faveur de l'amendement?

M. Woolliams: Je me demande, monsieur le président, si tout le monde pourrait exprimer son opinion au sujet de cet amendement afin de voir combien d'entre nous sont au courant de la question sur laquelle nous allons voter étant donné que je ne la comprends pas très bien. Je doute que plus d'un ou deux membres de ce Comité comprennent la question mise aux voix. C'est exactement le point que j'ai soulevé il y a un instant.

[*Texte*]

Mr. Blair: Mr. Woolliams can speak for himself. I think I understand the point.

Mr. Woolliams: I agree that Mr. Blair does but I question whether the others do. Now let us go around the table.

The Chairman: This is a Committee meeting where members can express their opinions and if they have no opinions to express then I assume that their position is that they are willing to vote "yes" or "no" on the amendment. It can occur on many amendments that each member does not have a full and deep knowledge of the subject introduced, but it is the member's prerogative to study the Act and the amendments and he has to come to the point where he has to make a decision.

Mr. Blair: I hesitate to speak again. I interrupted Mr. Woolliams. But I must say that until this amendment was presented I had proceeded on a complete misapprehension as to the intended connection of Section 29 with Section 28. Perhaps I misunderstood the reports of the earlier discussion from which I formed the impression that Section 29 would be amended in such a way as to avoid the very problem that I presented to the Committee. I view this very seriously. I take it the point that Mr. Woolliams has raised is that we are presenting a legal crossword puzzle to our brethren in the profession. The result is not clear; it will be difficult for the average practitioner to advise his client where he stands and what route of appeal or review he should take, and since we have followed the practice of setting certain things aside I respectfully would suggest that at the least we should set aside Section 29 for further consideration.

The Chairman: I am of the opinion, Mr. Blair, that we did set Section 29 aside for this very purpose. The Committee has had ample time to peruse it. An amendment has been brought in and it has been fully discussed. There is an honest difference of opinion and I think we should resolve it. It can go back to the House and if there are still questions it can be changed in the House.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I would like to say that most of the men who wrote me and the Department on this Bill and had some concern about the essential clauses and wanted clarification of 28 and 29 particularly, pointed out the essential requirement of ensuring that 28 and 29 were alternative and cumulative remedies and available. I mention

[*Interprétation*]

M. Blair: M. Woolliams parle pour lui. Je crois bien comprendre la question.

M. Woolliams: M. Blair la comprend mais je me demande si les autres membres la comprennent. Si nous en discutions?

Le président: Il s'agit ici d'une réunion de comité où les membres peuvent exprimer leur opinion et s'ils n'ont aucune opinion à exprimer je présume qu'ils sont prêts à voter sur l'amendement. Il arrive que tous les amendements ne soient pas parfaitement compris par tous les membres qui ne sont pas sensés avoir une connaissance approfondie du sujet à l'étude mais les députés ont l'occasion d'étudier la loi et les amendements et, tôt ou tard, il faut prendre une décision.

M. Blair: J'hésite à reprendre la parole. J'ai interrompu M. Woolliams mais j'aimerais dire que jusqu'au moment où l'on nous a présenté cet amendement, je ne comprenais rien du tout en ce qui concerne les rapports de l'article 29 avec l'article 28. Il se peut que je n'aie pas très bien saisi ce qui s'est dit précédemment au cours des discussions que nous avons eues qui m'ont laissé l'impression que l'article 29 devrait être amendé de façon à éviter la difficulté que j'ai signalée au Comité. Je suis tout à fait sérieux dans la mesure où je pense que M. Woolliams nous a fait remarquer que nous allons donner la migraine à nos collègues, en leur présentant ce casse-tête juridique. Les résultats ne sont pas évidents, il sera difficile pour un avocat de conseiller son client en cette matière, de lui dire quels sont les recours possibles et puisque, dans l'usage, nous avons écarté certaines choses, je demande, en toute humilité, que l'article 29 soit réservé afin que nous l'étudions d'une façon plus approfondie.

Le président: Monsieur Blair, j'ai l'impression que nous avons réservé l'article 29 à cette fin. Le Comité a eu tout le temps d'en prendre connaissance. Un amendement a été introduit et il a donné lieu à une longue discussion. Nous assistons à une différence d'opinion bien fondée et je crois que nous devrions la résoudre. Celle-ci devrait être reportée devant la Chambre et si elle soulève toujours des difficultés, elle pourra y être réglée.

M. Turner (Ottawa-Carleton): J'aimerais dire que la plupart des gens qui m'ont écrit et qui se sont adressés au ministère en ce qui concerne ce projet de loi s'inquiétaient des articles essentiels et demandaient des éclaircissements en ce qui concerne l'article 28 ainsi que l'article 29 en particulier. Ils ont fait remarquer que les articles 28 et 29 consti-

[*Text*]

John O'Brien and I could mention a number of other leading practitioners in public administrative law right across the country who caught this point. Some of them suggested wording. As a result of reviewing that correspondence and reviewing the point the Deputy Minister and the Associate Deputy Minister, Messrs. Maxwell and Thorson, feel that they have the language that cures it.

• 2125

I know we are dealing with a very complicated branch of the law, but the point has been made in the Committee that they should be alternative and cumulative remedies. The point was made to us by leading practitioners across the country. All I can say is that in the opinion of Mr. Maxwell and Mr. Thorson they feel they have achieved this. I do not know what more I can say. The point was caught by 15 or 20 of the leading men across the country in this branch of the law.

Mr. Woolliams: I was wondering if the Chairman now would summarize in a few words the section and tell us what the amendment means?

The Chairman: No, I do not think that is my responsibility, Mr. Woolliams. I have heard the arguments. Various members have spoken on the particular Section, some members have not spoken on the Section, but this happens in Clause by Clause study of many, many bills. Certainly it is a most intricate amendment, but that does not mean we cannot make a decision on it.

Mr. Woolliams: How can we make a decision when I would say the Committee does not understand it. I would ask, Mr. Chairman, through you, that Mr. Thorson explain this. I do not know what I am voting on.

Mr. Murphy: He explained it four times already.

Mr. Woolliams: Then let us have Mr. Murphy tell us what the Section and the amendment means. I would be very surprised if he understood it.

Mr. Murphy: Mr. Chairman, if the hon. member does not understand it after four explanations from Mr. Thorson, I am sure he will not understand it after an explanation from me.

Mr. Woolliams: I would like to hear what Mr. Murphy has to say, because I would not

[*Interpretation*]

tuaient des solutions à la fois optionnelles et cumulatives. Je vous ai parlé de M. John O'Brien et je pourrais vous citer bon nombre d'avocats compétents en matière de droit public administratif qui ont soulevé ce point, dans tout le pays. Certains ont même suggéré une nouvelle rédaction. Aux vues de cette correspondance et des déclarations du sous-ministre et du sous-ministre adjoint, MM. Maxwell et Horson pensaient avoir trouvé le libellé permettant de résoudre cette difficulté.

Je sais que nous traitons d'un aspect extrêmement compliqué de la loi, mais on m'a signalé au Comité que ces recours devraient être cumulatifs et optionnels. C'est l'avis d'éminents avocats de tout le pays. Tout ce que je puis vous dire c'est que selon M. Maxwell et M. Thorson, il semble qu'ils aient résolu cette difficulté. Je ne vois ce que je pourrai vous dire d'autre. Cette question a été examinée par 15 ou 20 grands juristes de notre pays, tous spécialistes en la matière.

M. Woolliams: M. le président pourrait peut-être nous donner un aperçu sommaire de l'article et nous expliquer la portée de l'amendement?

Le président: Non, je ne crois pas que cela m'incombe, monsieur Woolliams. J'ai entendu les arguments qui ont été avancés. Différents députés ont abordé cet article, au cours des débats; certains ne l'on pas fait mais c'est une chose qui arrive souvent dans l'étude article par article, d'un grand nombre de projets de lois. Bien sûr, il s'agit d'un amendement alambiqué mais cela ne veut pas dire que nous ne puissions prendre une décision.

M. Woolliams: Comment pouvous-nous prendre une décision quand je vous dis que le Comité ne comprend rien du tout. J'aimerais, monsieur le président, que vous demandiez à M. Thorson de nous expliquer tout cela. Je ne vois pas sur quoi on me demande de voter.

M. Murphy: Il l'a déjà expliqué quatre fois.

M. Woolliams: Que M. Murphy nous dise alors quel sens donner à l'article et à l'amendement. Je serais surpris d'apprendre qu'il le comprend.

M. Murphy: Monsieur le président, si l'honorable député ne peut comprendre après que M. Thorson a expliqué ce point quatre fois, je suis persuadé qu'il ne le comprendra pas plus si je lui expliquais.

M. Woolliams: J'aimerais entendre ce que M. Murphy a à nous dire, parce que je serais

[*Texte*]

be very surprised if he understands how he is voting, except on a party line.

Mr. Murphy: You would be surprised about many things tonight.

Mr. Woolliams: I would.

Mr. Chairman: Gentlemen, the amendment is before the Committee. All in favour? Those opposed?

Amendment agreed to.

Mr. Blair: Mr. Chairman, speaking on a point of privilege, I voted in favour of the amendment simply because it clarifies the original proposal, but I am still not satisfied with the total result. I now would like to raise the question whether the revised wording in fact does carry forward the intention expressed by the Minister, that the remedy should be cumulative. I agree with him that they are alternative, if not disjunctive, but I see this kind of procedural puzzle that has been created.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, on the same point of privilege, I voted in favour on this Section but with some misgivings. I did so in confidence that the experts have dealt with it and have drafted it to carry out the intent with which I agree. I still have some hesitation in my own mind as to whether they have achieved that and I would hope even though we have passed it that it would be looked at again so that when it comes to Committee stage in the House a further amendment could be introduced if it is regarded as necessary.

• 2130

The Chairman: Thank you, Mr. Brewin. Mr. Turner?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I am advised that Mr. Blair's point is reflected in the language, but I will ask the Deputy Minister and the Associate Deputy Minister to review it so that I can again place the Committee at the report stage.

Clause 29 as amended agreed to.

On Clause 35—*Interest*

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): This was held at somebody's request. I forget who it was. It is similar to the existing Section 47(b) of the Exchequer Court Act. It is not new law.

[*Interprétation*]

surpris de le voir comprendre la question sur laquelle il vote, en dehors des raisons dictées par la discipline de parti.

M. Murphy: Je crois que beaucoup de choses pourraient vous surprendre ce soir.

M. Woolliams: Je crois bien.

Le président: Messieurs, l'amendement est mis aux voix. Qui est en faveur de l'amendement? Qui est contre?

L'amendement est adopté.

M. Blair: Monsieur le président, j'aimerais soulever un point de privilège, j'ai voté en faveur de l'amendement parce que je pensais tout simplement, qu'il clarifiait la proposition originale mais je ne suis pas satisfait du résultat définitif. J'aimerais savoir si, en fait, le nouveau libelle correspond bien à l'intention exprimée par le ministre, à savoir que les recours devraient être cumulatifs. Je suis prêt à accepter qu'ils sont optionnels, si ce n'est divergents, mais il me semble que nous voilà de nouveau devant un casse-tête de procédure.

M. Brewin: Monsieur le président, sur cette même question de privilège, j'aimerais dire un mot. J'ai voté en faveur de cet article mais les données me semblent faussées. Je l'ai fait en pensant que les spécialistes l'avaient examiné et l'avaient rédigé de façon à exprimer l'intention à laquelle je me rallie. Je me demande encore si nous y sommes arrivés et j'espère que bien que nous ayons adopté cet amendement, nous pourrons le revoir de sorte que lorsqu'il sera présenté par notre Comité à la Chambre, l'on puisse introduire de nouveaux amendements, si cela s'avère nécessaire.

Le président: Je vous remercie, monsieur Brewin. Monsieur Turner?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je vois que le point soulevé par M. Blair porte sur le libellé, mais je demanderai au sous-ministre et au sous-ministre adjoint d'étudier cette question à nouveau afin que le comité puisse en arriver à présenter son rapport.

L'article 29 amendé est adopté.

Article 25—*Intérêt*

M. Turner (Ottawa-Carleton): Cet article a été réservé et, à la demande de quelqu'un, je regrette je ne puis me rappeler qui c'était. Il est fort semblable à l'article 47 b) actuel de la Loi sur la cour de l'Échiquier. Ce n'est pas une nouvelle mesure législative.

[*Text*]

The Chairman: Mr. Brewin?

Mr. Brewin: I think I was the one who raised objection to this. I am trying to assemble my reasons for objecting at the time.

An hon. Member: You felt there should be interest payable by the Crown.

Mr. Brewin: Yes, I think so. I do not know why the Crown should be in a position to avoid the payment of interest when it would normally be payable by the subject. I should have thought the Crown would be even more desirous to do full justice than other people might expect to be. This just deprives them of the interest. They have to have a contract in writing. Is there some reason why the Crown—this may have been in the Exchequer Court Act before, but we are reviewing this legislation.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): There is nothing sacred about it. I admit that the purpose of the clause which, as I say, replaces and repeats Section 47 (b) of the present Exchequer Court Act, is merely to restate the general principle that interest is payable by the Crown only where the Crown has contractually agreed to pay interest, or where the Crown is by some statute bound to pay it.

This is the general principle that applies to everyone, of course, contractually, but in the case of the Crown, the statute or a contractual provision must apply to it, on the basis that Parliament must control the purse strings. Unless an Order in Council, under an enabling statute, allows the Crown to expend money, or unless the statute itself allows the Crown to expend money either by way of principal or interest, the Crown should be so withheld.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I will announce my determination to vote against this clause. The Minister's explanation is historically accurate, no doubt.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It is part of the control.

Mr. Brewin: But I would have thought we had arrived at a stage in our history where we put the Crown in the same position as anybody else in regard to its obligations to do justice. It still leaves it up to the court to say what justice requires. Why should the Crown be in this specially privileged position? However, I have made my harangue.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It is. If the Crown contracts to pay interest, it is as contractually bound as you or I.

[*Interpretation*]

Le président: Monsieur Brewin?

M. Brewin: Je crois que c'est moi qui ai soulevé cette objection. J'essaie de me rappeler pourquoi je l'ai fait à ce moment.

Une voix: Vous pensiez sans doute que la Couronne devait verser des intérêts.

M. Brewin: Oui, c'est ça. Je ne vois pas pourquoi la Couronne pourrait se passer de payer des intérêts qui sont normalement dus. Je crûs que la Couronne serait plus portée à adopter une attitude que d'autres personnes. Ce n'est néanmoins que leur supprimer les intérêts. Ils sont en contrat écrits. Y a-t-il une raison pour laquelle la Couronne ne verserait pas des intérêts comme tout le monde? La Loi sur la cour de l'Échiquier doit sans doute contenir des dispositions en ce sens, mais nous sommes en train de remanier cette loi.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Cela n'a rien d'absolu. Je retenais que cet article, remplaçant et répétant l'article 47 b) de la loi actuelle sur la cour de l'Échiquier, a pour objet de réaffirmer le principe général que la Couronne n'est tenue de verser des intérêts que lorsqu'elle s'y est engagée par contrat ou que lorsqu'elle est tenue par certaines dispositions légales de verser ces intérêts.

Tel est le principe général qui s'applique à tous les contractants mais, dans le cas de la Couronne, les dispositions légales ou contractuelles doivent s'appliquer dans la mesure où c'est le Parlement qui tient les cordons de la bourse. A moins d'un arrêté en conseil autorisé par la loi qui permettrait à la Couronne d'engager des dépenses, ou, à moins que la loi reconnaisse à la Couronne d'engager des dépenses en principal ou en intérêts, celle-ci s'en voit empêchée.

M. Brewin: Monsieur le président, je vous annonce que j'ai la ferme intention de voter contre cet article. L'explication du ministre est sans doute exacte du point de vue historique.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Cela fait partie des mesures de contrôle.

M. Brewin: Je pensais que nous en étions arrivés au point de mettre la Couronne dans les mêmes conditions que tout le monde en ce qui concerne ses obligations envers la justice. C'est encore au tribunal de décider en quoi consiste la justice, quand même. Pourquoi la Couronne devrait-elle jouir d'une situation privilégiée? Voilà, j'ai dit ce que j'avais à dire.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est exact. Si la Couronne s'engage par contrat à verser des intérêts, elle y est obligée, tout comme vous et moi.

[*Texte*]

Mr. Brewin: In writing. Since we may have to pay interest—the Crown does not hesitate to drag interest out of us, if we do not pay our income tax.

The Chairman: Mr. Gervais?

Mr. Gervais: What does the provincial jurisdiction do? Do they pay interest? I believe they do. I know Quebec does, I think.

Mr. Maxwell: Generally speaking, the provinces cannot legislate on the question of interest. That gets us involved in the constitutional harangue. But actually, I think that the principle that is enunciated in Clause 35 is a general principle. My own personal view on the matter is that this is really declaratory of the position of law. If that position were not there at all, I do not think it would change the result. I think you would still have to find a contractual commitment. It might not have to be in writing, I suppose. Maybe to that extent there might be some difference. But you would have to find a contractual commitment, and that would involve, of course, having authority to make a contract to start with, of that kind, or you would have to find some statute that imposed an obligation on the Crown to pay interest.

Generally speaking, obligations to pay interest do not arise in the air. Normally people have to contract to pay interest, or there has to be a statute authorizing somebody to award interest against somebody. That is the general principle. I do not think really we are contending for any special position here, so far as the Crown is concerned.

Mr. Brewin: With great respect Mr. Maxwell, it is my view...

Mr. Alexander: I was just going to throw in this problem. Supposing that the writ, over and above the claim for the damages, does claim interest. Are you saying now that we can forget about that, if we are suing the Crown?

Mr. Maxwell: You would have to have some right to claim it, Mr. Alexander, I do not know where that right would arise, unless you had a statute that said there was an abligation to pay interest in the circumstances in which you are claiming it. You would have to find that in the statute somewhere. How else would it arise?

The Chairman: Mr. Brewin?

[*Interprétation*]

M. Brewin: Si elle s'y engage par écrit. Puisque nous sommes tenus de verser des intérêts, la Couronne n'hésite pas à les exiger lorsque nous ne payons pas notre impôt sur le revenu.

Le président: Monsieur Gervais?

M. Gervais: Qu'en est-il du gouvernement provincial? Paie-t-il des intérêts? Je le crois. Je sais que c'est le cas au Québec si je me rappelle bien.

M. Maxwell: En règle générale, les provinces ne peuvent prendre aucune disposition législative quant aux intérêts. Ce qui nous amène à un problème constitutionnel. Quoi qu'il en soit, je pense que le principe énoncé à l'article 35 est un principe général. A mes yeux, il s'agit d'une déclaration sur un point de droit. Si ce point de droit n'existait pas, je crois que la situation ne s'en trouverait pas modifiée. Je crois qu'il faudrait toujours prendre des dispositions aux contrats. Cela ne devrait peut-être pas se faire par écrit, et c'est peut-être là la seule différence. Toutefois, il faudrait établir un contrat, ce qui implique, au départ, le pouvoir d'établir un contrat de cet ordre ou alors il faudrait prendre les dispositions légales qui obligeraient la Couronne à verser des intérêts.

Habituellement, l'obligation de verser un intérêt ne se crée pas en l'air. Normalement, il faut signer un contrat pour verser des intérêts ou alors il y a un statut qui habilite une personne à exiger des intérêts. C'est là le principe général. Je ne pense pas que nous essayions d'obtenir une situation privilégiée à cet égard, du moins en ce qui concerne la Couronne.

M. Brewin: Avec tout le respect que je vous dois, Monsieur Maxwell, je crois...

M. Alexander: J'allais justement aborder ce problème. Supposons qu'en plus des dommages, l'exploit exige les intérêts. Dites-vous que nous pouvons tout simplement faire une croix là-dessus, si nous poursuivons la Couronne?

M. Maxwell: De toute façon, vous devriez être habilité à exiger des intérêts, Monsieur Alexander. Je ne vois pas d'où viendrait ce point à moins qu'une loi établisse l'obligation de verser des intérêts dans les circonstances qui vous poussent à les réclamer. Il faudrait trouver cela dans la loi. Autrement, comme la question pourrait-elle se poser?

Le président: Monsieur Brewin?

[*Text*]

• 2135

Mr. Brewin: Mr. Chairman, my understanding...

Mr. Alexander: This is the part that has me a little confused. As I understand it, we are reviewing the law, and we are bringing in the Federal Court Act with very consequential amendments, which is supposed to bring us up into our contemporary way of thinking. Yet we now hear of an historical proposition that we are still going to maintain, namely, that you cannot get interest out of the Crown unless you can show it by way of a contract, or at least on a contractual basis.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Or by way of a statute.

Mr. Alexander: Or by way of a statute.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is right.

Mr. Alexander: So this is still going to be maintained, notwithstanding the far-reaching implications of this bill. We are still maintaining that.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): What we have done is procedurally we have reduced the Crown to the status of an ordinary litigant...

Mr. Alexander: Not quite.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): ... under the statute...

Mr. Alexander: That is right.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): ... except that the Crown, namely the people, cannot be forced to pay interest unless Parliament has authorized them to pay it, either by way of a duly authorized contract or by way of a statute that allows interest to be paid. Otherwise there is no claim.

The Chairman: Mr. Brewin, then Mr. Murphy

Mr. Brewin: It is my understanding...

Mr. Alexander: It is still the people's money too.

Mr. Brewin: ...Mr. Chairman, that interest may be payable under a contract, under a statutory obligation, or under general principles of equity when it is regarded as just. When you make some recoveries, somebody owes you some money, and they have perhaps deprived you of money for a long time. Then

[*Interpretation*]

M. Brewin: Monsieur le président, si je comprends bien...

M. Alexander: C'est une partie qui m'a un peu embrouillé. Si j'ai bien compris, nous révisions la loi et nous apportons d'importants amendements à la Loi sur la Cour fédérale, ce qui devrait la replacer dans le contexte actuel. Néanmoins, on nous parle de traditions historiques que nous devrions maintenir pour permettre à la Couronne de n'avoir aucun intérêt à payer, à moins que cela ne soit stipulé au contrat.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Ou que cela soit prescrit par la loi.

M. Alexander: Ou que cela soit prescrit par la loi.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est exact.

M. Alexander: Donc nous allons maintenir cette disposition, en dépit des implications considérables à ce projet de loi. Nous allons maintenir cela historiquement exacte.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Tout ce que nous avons fait est légal. Nous avons mis la Couronne dans la même situation que tout plaideur...

M. Alexander: Non pas tout à fait.

M. Turner (Ottawa-Carleton): En vertu de la loi...

M. Alexander: C'est exact.

M. Turner (Ottawa-Carleton): ...A ceci près que la Couronne, c'est-à-dire le peuple, n'est pas tenu de verser des intérêts à moins que le Parlement ne l'autorise, que ce soit par un contrat dûment homologué ou en vertu d'une loi qui autorise le versement des intérêts. Sinon l'on ne peut introduire aucune plainte.

Le président: Monsieur Brewin, et ensuite Monsieur Murphy.

M. Brewin: On comprend bien...

M. Alexander: C'est toujours l'argent du contribuable.

M. Brewin: ...Monsieur le président, que des intérêts peuvent être dus en vertu d'un contrat ou en vertu d'une obligation légale, ou encore en vertu des principes généraux de Justice. Lorsque vous avez des créances, quelqu'un vous doit de l'argent et il se peut qu'il vous en est privé depuis longtemps. Ceci

[*Texte*]

there is an obligation that arises out of that, or out of common law equity not based on any written documents, and not based on any statutory obligation. I am sure this is the law. In fact I could site cases for it, if I had time to do so. I am quite sure that is the law, and I suggest once again that this is preserving a special right or remedy to the Crown that is not available to the citizen. Why does it have to be in writing? Why do we have to have it at all? If the law is what Mr. Maxwell says it is, then we do not need the clause. If it does not confer a special right, what does it do?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, Mr. Brewin might say it is a special right or privilege of the Crown, but it is one that Parliament insists on to control public expenditure, whether by way of principal or interest. That is the reason.

The Chairman: Mr. Murphy?

Mr. Murphy: Until I listened to Mr. Brewin a moment ago, I did not see where this was changing the Crown's status at all vis-à-vis the private citizen. He maintains he has cases of which he knows that would provide, in a suit between two private individuals, for an assessment of interest, where interest had not been contracted for, or agreed to be paid by one of the individuals. That is a little bit of news to me, but I will bow to his greater experience in that field. However, I like his reasoning that if this is not conferring a benefit, and the Crown is prepared to let the law stand the way it is, why do we need the clause?

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I hope we are not confusing interest that would run on principal that was in suit, and would be payable as interest on liquidated...

Mr. Murphy: No, I understand that if it was interest running on the money, then it would be according to a contract...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is right.

Mr. Murphy: ...in which I agreed to pay, or the Crown agreed to pay, and you would collect that.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): That is right. Interest running on a judgment is in the Act.

Mr. Murphy: Right.

[*Interprétation*]

entraîne une obligation, conformément aux principes de justice de notre droit coutumier qui ne se fonde sur aucun document écrit et sur aucune prescription légale. Je suis sûr que c'est là la loi. Je pourrais vous donner des cas illustrant ce propos, si j'en avais le temps. Je suis persuadé que c'est là l'intention de la loi et j'affirme, encore une fois, que c'est favoriser la Couronne par rapport au citoyen. Pourquoi cela devrait-il être écrit? Pourquoi cela devrait-il être tout simplement? Si la loi est bien ce que prétend M. Maxwell, cet article est superflu. S'il n'accorde pas un droit préférentiel, quel est donc son objet?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, M. Brewin poura dire qu'il s'agit là d'un droit préférentiel ou d'une mesure de favoritisme envers la Couronne, mais le Parlement conserve jalousement son pouvoir de contrôle sur les dépenses publiques, que ce soit en principal ou en intérêts, et c'est là la raison de cet article.

Le président: Monsieur Murphy?

M. Murphy: Avant d'avoir écouté M. Brewin, il y a un instant, je ne pouvais voir en quoi cela pouvait changer le status de la Couronne vis-à-vis du simple citoyen. Il soutient pouvoir nous citer des cas de procès entre privés pour une question d'intérêts, si le contrat ou les parties en cause n'avaient pris aucune disposition en ce qui concerne le versement d'intérêts. Cela me surprend, mais je m'inclinerai devant son expérience étendue dans ce domaine. Toutefois, je reconnais la justesse de son raisonnement. Si cet article ne confère pas un avantage à la Couronne et si la Couronne est prête à laisser la loi telle quelle, pourquoi avons-nous besoin de cet article?

M. Turner (Ottawa-Carleton): J'espère que nous ne confondons pas les intérêts dus sur le capital suite à un procès, et qui seraient payables en temps qu'intérêts à verser pour liquidation d'une dette...

M. Murphy: Non, je comprends bien que s'il s'agissait d'intérêts dus sur une somme d'argent, cela serait conforme au contrat...

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est exact.

M. Murphy: Un contrat en vertu duquel je me serais engagé, ou la Couronne se serait engagée, à payer des intérêts.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Tout juste. Les intérêts exigés à la suite d'un jugement sont prévus dans la loi.

M. Murphy: Exact.

[*Text*]

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Clause 40 says:

> Unless otherwise ordered by the Court, a judgment, including a judgment against the Crown, bears interest from the time of giving the judgment at the rate prescribed by section 3 of the *Interest Act.*

Mr. Murphy: In other words, that is there.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It is interest on judgments running against the Crown.

Mr. Murphy: Certainly, I understand that.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): But not interest on principal that may be awarded.

Mr. Murphy: Right.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Do you follow me? In other words, if the court were to say that Mr. Brewin was entitled to a contractual award of $10,000, or a damage award of $10,000 against the Crown, as of three years ago, interest would not run on that money unless authorized by statute or by contract. But once the judgment was rendered, then interest starts to run on the judgment.

Mr. Alexander: Right, that was my point. You have answered my point, yes.

Mr. Murphy: Continuing then, if I might, Mr. Chairman, if that is the case and I accept it, why do we possibly need Clause 35? A court does not ordinarily award interest apart from contract or statutory obligation in any event, so why do we need the clause?

• 2140

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I would advise through you, Mr. Chairman, to Mr. Murphy that it is declaratory and is a useful provision to have in there so that claimants are not misled as to the state of the law. It is declaratory of existing law. Theoretically, the clause could be eliminated, but it has an advantage in the sense that it sets out the position clearly to the public and to those who may wish to claim against the Crown.

Mr. Murphy: Do you not also think, through you, Mr. Chairman to the Minister, in the event the law perhaps does get up to date and through the common law evolves to

[*Interpretation*]

M. Turner (Ottawa-Carleton): L'article 40 stipule:

> «A moins qu'il n'en soit autrement ordonné par la Cour, un jugement, notamment un jugement contre la Couronne, porte intérêt à compter du moment où le jugement est rendu aux taux prescrits par l'article 3 de la *Loi sur l'intérêt*».

M. Murphy: Autrement dit, cela s'y trouve.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Il s'agit des intérêts suite à un jugement porté contre la Couronne.

M. Murphy: Certainement, je comprends cela.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Mais non les intérêts sur le capital, qui pourrait être accordés.

M. Murphy: Tout juste.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Vous me suivez? En d'autres mots, si le tribunal devait décider que M. Brewin est en droit de recevoir $10,000, en vertu du contrat, ou une réparation de dommages s'élevant à $10,000 payables par la Couronne, il y a trois ans, aucun intérêt ne serait dû sur cette somme à moins que cela ne soit prévu au contrat ou prescrit par la loi mais, une fois le jugement prononcé, les intérêts courent.

M. Alexander: Tout juste. C'est exactement ce que je voulais dire. Vous avez répondu à ma question.

M. Murphy: Alors, si vous me permettez de poursuivre, monsieur le président, si c'est le cas, et je l'accepte, pourquoi avons-nous besoin de l'article 35? Un tribunal normalement n'accorde pas les intérêts à part une obligation satutaire ou un contrat de tout façon, alors pourquoi avons-nous besoin de l'article?

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je voudrais signaler à M. Murphy, par votre entremise, monsieur le président, qu'il s'agit d'une disposition déclaratoire qui est très utile à avoir pour que les requérants ne se trompent pas au sujet de la loi actuelle. En principe, on pourrait éliminer l'article, mais il y a un avantage dans ce sens que l'article établit clairement la situation pour le public et pour ceux qui veulent peut-être instituer des procédures contre la Couronne

M. Murphy: Ne croyez-vous pas alors, monsieur le ministre, par l'entremise de monsieur le président, que si l'on en arrive au point où la loi est à date et grâce au droit commun

[*Texte*]

the point that Mr. Brewin described it—it may have evolved that far now, but as I said, I am not that positive of it although he is...

An hon. Member: That is a compromising...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): We will take out the words "in writing" which will meet part of Mr. Brewin's points, which would allow an opening for an equitable contract which goes some distance to...

An hon. Member: To sidetrack.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): All right, if Mr. Brewin wants to eliminate the words "in writing" and makes that motion we will widen it to be equitable...

Mr. Brewin: That is a very very compromising move...

The Chairman: Moved by Mr. Brewin that the words "in writing" be deleted from Clause 35.

Mr. Murphy: Once that has been established, I have nothing further to say.

Amendment agreed to.

Clause 35 as amended agreed to.

On Clause 41—*Disclosure of documents, public interest.*

Mr. Brewin: This one has to do with the production of documents. I have no objection to...

The Chairman: Perhaps, Mr. Brewin, we could stand Clause 41—we have only about four more clauses—and come back to it because this is the contentious one.

Mr. Brewin: That is all right with me. The only thing is I have to be in the House at 10 o'clock.

The Chairman: We will not be too long, I think.

Mr. Brewin: I have got myself duly tied down to a 10 o'clock motion.

The Chairman: Clause 41, Mr. Brewin.

Mr. Brewin: Mr. Chairman, I will try to make this as brief as I can under the circumstances. I do not object to subclause (1). It provides for a reasonable rule as to the disclosure of documents of public interest and so on and I think it puts into words what I understand at any rate. The Minister and I had a discussion about this, we exchanged

[*Interprétation*]

progresse dans le sens décrit par M. Brewin—et il se peut qu'elle ait déjà évolué à ce point, mais comme je vous ai dit, je n'en suis pas sûr, quoique lui prétend l'être.

Une voix: C'est très conciliant...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Nous allons retrancher les mots «par écrit», ce qui répond en partie aux points soulevés par M. Brewin, et cela rendrait possible d'en arriver à un contrat juste, ce qui permet...

Une voix: De nous écarter du sujet.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Très bien, si M. Brewin veut retrancher les mots «par écrit» et s'il veut bien proposer cela, nous en élargirons le sens afin que ce soit juste...

M. Brewin: Vous êtes très conciliant ce soir...

Le président: Proposé par monsieur Brewin que les mots «par écrit» soient retranchés de l'article 35.

M. Murphy: Je n'ai rien à dire à la suite de cela.

L'amendement est adopté.

L'article 35 modifié est adopté.

Article 41—*Communication de documents—intérêt public.*

M. Brewin: Celui-ci a trait à la production de documents. Je n'ai pas d'objection à ce qu'on...

Le président: Monsieur Brewin, nous pourrions peut-être réserver l'article 41. Il nous reste seulement 4 autres articles, et nous pourrions y revenir car il prête à discussion.

M. Brewin: C'est très bien, mais seulement il faut que je sois à la Chambre à 10 heures.

Le président: Nous ne prendrons pas tellement de temps, je crois.

M. Brewin: Il faut que je sois présent pour une motion, à 10 heures.

Le président: L'article 41, monsieur Brewin.

M. Brewin: J'essaierai d'être aussi bref que possible, monsieur le président, dans les circonstances. Je n'ai pas d'objection au paragraphe (1). Ce paragraphe prévoit une règle raisonnable pour la communication de documents d'intérêt public, etc., et je crois qu'on y exprime par écrit, ce que je crois comprendre. Le ministre et moi avons eu une discussion à

[*Text*]

correspondence on what I understand to be the law at the present time. I would have no objection to subclause (1). It is when we come down to subclause (2) that my objection arises. This enables the Minister of the Crown to prevent disclosure of a document when he makes an affidavit "that the production or discovery of a document or its contents would be injurious to international relations...". I am not objecting to that. I think that is perhaps reasonable. National defence or security—security is a sacred subject so I would have to accept that, very unwillingly, but when it comes down to:

> ...or to federal-provincial relations,

this, I think is getting absolutely ridiculous. Federal-provincial relations cover, as we well know, a multiplicity of relations and there is no great reason why there should be secrecy with regard to them. I suppose "disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada", would be very bad, but...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): How about the last one I gave you, Andy?

Mr. Brewin: I will confine myself to moving an amendment to strike out of subclause (2) the phrase:

> or to federal-provincial relations,

If the Minister is in a compromising mood, he could get rid of it very quickly.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Mr. Chairman, in the multitude of consultations now between the federal and provincial governments involving areas of fiscus and economic policy, the multitude of negotiations preceding public agreements it may well be harmful to federal-provincial relations and if documents intimately involving them were not to be protected by affidavit it could well be injurious to federal-provincial relations if the affidavit did not run to protect it. Now, mind you, notice the word "injurious". The affidavit has to say:

> ...that the production or discovery of a document or its contents would be injurious to...

federal-provincial relations, and that would have to be in the affidavit.

• 2145

The Chairman: Thank you, Mr. Gervais. Do you still wish your amendment, Mr. Brewin?

[*Interpretation*]

ce sujet et un échange de correspondance au sujet de ce que je comprends comme étant la loi à l'heure actuelle. Je n'ai pas d'objection au paragraphe (1). Mais quand nous arrivons au paragraphe (2), c'est là que je trouve des objections. Ce paragraphe permet au ministre de la Couronne d'empêcher la communication d'un document lorsqu'il certifie par affidavit «que la production ou communication d'un document serait préjudiciable aux relations internationales»... Je ne m'oppose pas à cela, et je pense que c'est peut-être raisonnable. La défense ou à la sécurité nationale—la sécurité, voilà un sujet sacré, et je dois l'accepter, quoique involontairement. Mais quand on en arrive à:

> ...ou aux relations fédérales-provinciales,

je trouve que c'est parfaitement ridicule. Les relations fédérales-provinciales, comme nous le savons, comprennent toute une multiplicité d'opérations, et il n'y a pas de grandes raisons pour tout ce secret à cet égard. Je suppose que «dévoilerait une communication confidentielle du Conseil privé de la Reine pour le Canada,» cela pourrait être sérieux, mais...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Et que dites-vous à propos du dernier que je vous ai donné, Andy?

M. Brewin: Je vais donc me limiter à proposer un amendement pour le retranchement dans le paragraphe 2 de l'expression

> ...ou aux relations fédérales-provinciales,

Si le ministre est conciliant, nous pourrions nous en débarrasser très rapidement.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Monsieur le président, dans cette multitude de consultations qui ont lieu entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, dans les secteurs du fisc, de la politique économique, de toute une multitude de négociations avant les accords publics, il serait peut-être nuisible aux relations fédérales-provinciales si les documents qui les touchaient intimement n'étaient pas protégés par affidavit, car cela nuirait justement aux relations fédérales-provinciales si l'affidavit n'était pas là pour les protéger. Maintenant, remarquez bien le terme «préjudiciable». L'affidavit doit dire:

> ... que la production ou communication d'un document serait préjudiciable aux...

relations fédérales-provinciales, et cela devrait être dans l'affidavit.

Le président: Merci, monsieur Gervais. Monsieur Brewin, voulez-vous toujours présenter votre amendement?

[*Texte*]

Mr. Brewin: Yes, Mr. Chairman, and I would like to explain why. I do not think it is right to give to a minister who has a great many responsibilities the right by simply making out an affidavit to prevent the production of a document which is required by a court, at least without submission of that document to the court and the explanation of the matter. A mere affidavit from a minister who, after all, is getting advice from his officials and who wants to protect their interests to extend this to the whole realm of federal-provincial relations. Suppose it were something to do with a document that helped to prove pollution or something like that that had been discussed in some federal-provincial affair and some province did not want it produced because it embarrassed the government. I think this is far too broad and I would like my amendment to stand.

The Chairman: Mr. Murphy.

Mr. Murphy: I am inclined to agree with Mr. Brewin, Mr. Chairman. Why, Mr. Turner, could you not protect the document that might be injurious to federal-provincial relations under the provisions of Clause 41 (1) and leave it up to the judge to determine what use those documents could be put to? It is disclosed, but it is subject to such conditions or restrictions as the judge deems appropriate, as the Minister might point out in his disclosure and his affidavit...

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): Because I do not think a judge is a better judge of what is injurious to federal-provincial relations than our responsible ministers. No...

Mr. Woolliams: I agree with the Minister on that one for once. I had better put a question there.

The Chairman: Sorry, Mr. MacGuigan.

Mr. MacGuigan: I find this a difficult question that Mr. Brewin has raised and I must say I am tempted to agree with him. They say that an advance in the law is being proposed here and I wonder if this is not a much broader problem which we can hardly solve in the context of this Bill. I do agree with the Minister's comment. I think there has to be some area on which ministers of the Crown make the determination and I do not see any way of allowing that area except by letting the minister decide it, otherwise there would be no such thing as a truly confidential docu-

[*Interprétation*]

M. Brewin: Oui, monsieur le président. J'aimerais vous expliquer pourquoi. Je ne crois pas que ce soit juste de donner à un ministre qui a déjà tellement de responsabilité, le droit, tout simplement, en présentant un affidavit d'empêcher la production d'un document dont un tribunal a besoin, du moins, sans la présentation de ce document au tribunal et une explication de la chose. Un simple affidavit de la part d'un ministre qui, après tout, a ses conseillers pour l'aviser, et qui veut protéger leurs intérêts, et du fait l'étend à tout le domaine des relations fédérales-provinciales. Disons qu'il s'agit d'un document dans lequel l'on démontre un cas de pollution ou quelque chose de ce genre qui avait été discuté lors d'une réunion fédérale-provinciale et qu'une province ne voulait pas que ce document soit produit parce que ce serait embarrassant au gouvernement. Je trouve que c'est beaucoup trop vaste et je veux que l'on garde mon amendement.

Le président: Monsieur Murphy.

M. Murphy: Je suis du même avis que M. Brewin, monsieur le président. Monsieur Turner, pourquoi ne pas protéger le document qui pourrait être préjudiciable aux relations fédérales-provinciales en vertu du paragraphe (1) de l'article 41, et laisser au juge le soin de déterminer quelle utilité pourraient avoir ces documents? Il y a communication, mais sous réserve des conditions ou restrictions jugées appropriées par le juge, comme le ministre pourrait peut-être dire dans sa communication et son affidavit...

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je ne crois pas qu'un juge puisse décider mieux qu'un ministre responsable ce qui est préjudiciable aux relations fédérales-provinciales. Il n'y a pas...

M. Woolliams: Je suis du même avis que le ministre, pour une fois. Je crois qu'il vaudrait mieux que je pose une question.

Le président: Je m'excuse. Monsieur MacGuigan.

M. MacGuigan: Je trouve la question posée par M. Brewin difficile, et je serais tenté d'être de son avis. On dit que ce que l'on propose ici représente un progrès dans la loi, et je me demande si le problème n'est pas beaucoup plus vaste et qu'il ne peut vraiment pas être résolu dans le contexte de ce bill. Je suis d'accord avec ce que le ministre vient de dire. Je trouve qu'il doit y avoir un certain secteur où les ministres de la Couronne peuvent décider, et je ne vois pas le moyen de résoudre ce problème, sauf en laissant au Ministre le soin de décider, car autrement, il

[*Text*]

ment. Every document would be subject to court scrutiny and I do not think I would be prepared to go that far.

The Chairman: Gentlemen, we have heard discussion on this. There is an amendment before the Committee moved by Mr. Brewin that Clause 41(2) be amended by deleting the words

or to federal-provincial relations

All in favour of the amendment: I am sorry, Mr. Robinson.

Mr. Robinson: Just one point. I wondered if it might not be possible to clarify this deletion in a way that would be acceptable to Mr. Brewin and to the Minister. In other words, you might say matters of confidentiality to federal-provincial relations. Would this help?

Mr. Brewin: Frankly, I do not think it would satisfy either of us.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It would not help Mr. Brewin and it would not help me, Mr. Robinson. Thank you very much. I will tell you why. Obviously the confidentiality is assumed because the Minister refuses to produce. So we are back into a cycle.

• 2150

Mr. Robinson: I did not take that approach. I was not thinking in terms of not being produced because it was confidential in nature but rather than it might be embarrassing.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): If it were merely embarrassing that would be insufficient.

The Chairman: All in favour of Mr. Brewin's amendment?

Amendment negatived.

Clause 41 and 44 agreed to.

On Clause 46—*Rules.*

There is an amendment before the Committee.

M. Cantin: Je propose:

Que l'article 46 du bill C-192 soit modifié

a) par le retranchement de la ligne 17, à la page 26, et son remplacement par ce qui suit:

Règles «46. (1) Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, et, en outre, du paragraphe (4), les juges de la Cour peuvent.»

[*Interpretation*]

n'y aurait aucun document qui serait véritablement confidentiel. Tout document serait sujet à revision par un tribunal, et il n'est pas nécessaire d'aller aussi loin que cela, à mon sens.

Le président: Messieurs, le sujet a été débâtré. Le Comité est saisi d'un amendement proposé par M. Brewin, à l'effet que l'article 41(2) soit modifié en supprimant l'expresion

ou aux relations fédérales-provinciales

Tous ceux qui sont en faveur? Je m'excuse, monsieur Robinson?

M. Robinson: Un seul point. Je me demande si on pourrait peut-être éclaircir cette suppression d'une façon qui serait acceptable à M. Brewin et au ministre. Autrement dit, on pourrait peut-être dire les questions confidentielles dans les relations fédérales-provinciales. Est-ce que cela aiderait?

M. Brewin: Franchement, je ne pense pas que cela puisse nous satisfaire, ni l'un ni l'autre.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Cela n'aiderait ni M. Brewin ni moi, monsieur Robinson. Merci quand même. Je vais vous dire pourquoi. Évidemment, l'aspect confidentiel est déjà présumé puisque le ministre refuse de produire le document. Alors nous revenons tout simplement à la même chose.

M. Robinson: Je ne songeais pas à l'aspect confidentiel mais plutôt au fait qu'il pourrait être embarrassant.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Si c'est tout simplement embarrassant c'est insuffisant.

Le président: Tous ceux qui sont en faveur de l'amendement de M. Brewin?

L'amendement est rejeté.

Les articles 41 et 44 sont adoptés?

L'article 46—*Règles.*

Le Comité est saisi d'un amendement.

Mr. Cantin: I move

That clause 46 of Bill C-192 be amended (a) by striking out line 18 on page 26 and substituting the following:

'46. (1) Subject to the approval of the Governor in Council and subject also to subsection (4), the judges of the Court may,' Rules

[*Texte*]

b) par le retranchement des lignes 44 à 48, à la page 28, et leur remplacement par ce qui suit:

Publication préalable des règles et modifications

"(4) Lorsque les juges de la Cour proposent la modification ou la révocation de quelque règle ou ordonnance établie en vertu du présent article ou l'établissement de quelque règle ou ordonnance en outre de l'ensemble de règles et ordonnances générales établies au début en vertu du présent article et publiées globalement, les juges

a) doivent donner avis de la proposition en la faisant publier dans la *Gazette du Canada* et doivent, dans cet avis, inviter toute personne intéressée à leur faire des observations par écrit à ce sujet dans les soixante jours suivant la date de cette publication; et

b) peuvent, après expiration du délai de soixante jours mentionné à l'alinéa *a*) et sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, donner suite à la proposition soit telle qu'elle a été publiée, soit modifiée de la manière qu'ils jugent à propos compte tenu des observations qui leur ont été ainsi faites.

Les règles et modifications doivent être déposées devant le Parlement

(5) Une copie de chaque règle ou ordonnance et de chaque modification ou décision de révocation d'une règle ou d'une ordonnance établie en vertu du présent article doit être déposée devant les deux Chambres du Parlement dans les dix jours de l'ouverture de la session qui suit leur approbation par le gouverneur en conseil.»

Mr. Alexander: Mr. Chairman, that is a very good amendment but I am just wondering, is this usual, and is the time limit involved sufficient or how was it arrived at?

The Chairman: Mr. Maxwell.

Mr. Maxwell: The answer to that question is that this is perhaps the first time we have used this kind of formula to deal with rules of court, Mr. Alexander but this kind of foremula has been used in other legislation in recent times.

We thought that the use of this formula would substantially meet some of the criticism that was levelled at the provision as it was originally written. That is to say, it will

[*Interprétation*]

(b) by striking out lines 41 to 45 on page 28 and substituting the following:

Advance publication of rules and amendments

'(4) Where the judges of the Court propose to amend, vary or revoke any rule or order made under this section or to make any rule or order additional to the general rules and orders first made under this section and published together, the judges

(a) shall give notice of the proposal by publishing it in the *Canada Gazette* and shall, in such notice, invite any interested person to make representations to them in writing with respect thereto within sixty days from the day of such publication; and

(b) may, after the expiration of the sixty days referred to in paragraph (a) and subject to the approval of the Governor in Council, implement the proposal either as originally published or as revised in such manner as they deem advisable having regard to any representations so made to them.

Rules and amendments to be laid before Parliament

(5) A copy of each rule or order and of each amendment, variation or revocation of a rule or order made under this section shall be laid before both Houses of Parliament within ten days after the opening of the session next after the approval by the Governor in Council of the making thereof.'

M. Alexander: Monsieur le président, je trouve que l'amendement est excellent mais est-ce usuel et est-ce que le délai en cause est suffisant. Comment en est-on arrivé à cela?

Le président: Monsieur Maxwell.

M. Maxwell: La réponse à cette question est que c'est la première fois, probablement, que nous employons ce genre de formule pour traiter des règles, monsieur Alexander, mais ce genre de formule a déjà servi dans d'autres mesures législatives récemment.

Nous croyions que cette formule pourrait répondre substantiellement aux critiques qui ont été formulées au sujet de la disposition originale, c'est-à-dire qu'on donnera au public

[*Text*]

give the public a chance, if they wish to do so and I presume that this will largely be members of the bar, to make their submissions on proposed changes to the rules. We thought that this would be helpful, involving the public in that way.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): It is also the first implimentation of the recommendations of the Committee on Statutory Instruments.

Mr. Alexander: I just think that it is a commendable inducement. Thank you gentlemen.

The Chairman: Shall the amendment carry? Sorry, Mr. Woolliams.

• 2155

Mr. Woolliams: The Minister has talked about the reform commission. It seems to me when the judges make the rules—whether they they are published in the *Gazette* or not, there are never very many changes—as far as I am concerned, they are really setting a practice in the courts. This is what makes it very difficult, I would say, for the average man and the average practitioner.

I would hope that we would be able to have these rules come before a Committee like this which would examine them rule by rule, just like we are doing with the Bill. Then you could find out the weaknesses.

If you look at the rules of the Exchequer Court at the present time, they are pretty well based on the old English rules. They are not based on the rules of the Trial Divisions of the courts, whether it is the Trial Court of Ontario or the Trial Court of Saskatchewan or the Trial Court of Alberta. There is an entirely different practice and it is basically the old rules.

That causes a lot of trouble as far as it concerns getting the cases before the court, particularly in the examination for discovery. Who appoints the officers of the Crown when it comes to examination for discovery? On most of those cases you have to go before the court and get an appointed officer because the defence or the applicant or the petitioner disagree with who the officer of the Crown will be.

If the rules came before this Committee and were compared to the rules of the supreme Court, the Trial Courts of the various provinces, we would find there was a tremendous difference between the practice of the Federal Court and the Trial Courts of the provinces.

[*Interpretation*]

l'occasion, à condition de vouloir le faire et j'imagine qu'il s'agira essentiellement des membres du Barreau, de présenter leurs modifications aux règles. Nous croyions justement que cela serait utile au public dans ce sens.

M. Turner (Ottawa-Carleton): C'est aussi la première fois qu'on met en vigueur les recommandations du Comité sur les instruments statutaires.

M. Alexander: Je trouve que la raison est louable. Merci, messieurs.

Le président: L'amendement est-il adopté? Je m'excuse, M. Woolliams.

M. Woolliams: Le ministre a parlé de la commission de réforme. Il me semble que lorsque les juges établissent les règles, qu'elles soient publiées dans la *Gazette du Canada* ou non, cela n'apporte que peu de changements. En ce qui me concerne, ils établissent en fait la pratique au tribunal. C'est ce qui rend la chose très difficile, je dirais, pour l'homme ordinaire et pour l'avocat ordinaire aussi. J'ose espérer que les règles pourraient venir devant un comité comme le nôtre afin de les examiner règle par règle, tout comme nous faisons pour le bill. Nous pourrions alors trouver les points faibles.

Si vous examinez les règles de la Cour de l'Échiquier à l'heure actuelle, vous verrez qu'elles se fondent sur les anciennes règles britanniques et non pas sur les règles de la Division de première instance des tribunaux, qu'il s'agisse du tribunal de première instance de l'Ontario, de la Saskatchewan ou de l'Alberta. Les pratiques sont tout à fait différentes, et au fond il s'agit des anciennes règles.

Voilà qui cause beaucoup de difficultés pour ce qui est de présenter les causes devant les cours, particulièrement lorsqu'il s'agit de l'interrogatoire au sujet de la communication. Qui nomme les officiers de la Couronne lorsqu'il s'agit d'un interrogatoire au sujet de la communication? Pour la plupart de ces causes, il faut vous présenter devant le tribunal pour avoir un officier nommé car la défense ou le requérant ne sont pas d'accord au sujet du choix de l'officier de la Couronne.

Si les règles étaient portées à l'attention de ce Comité et si nous pouvions les comparer aux règles de la Cour suprême et des tribunaux de première instance des provinces, nous trouverions qu'il y a énormément de différence dans les pratiques entre la Cour fédérale et les tribunaux de première instance des provinces.

[*Texte*]

The Chairman: Mr. Turner.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): May I speak to that? Thank you, Mr. Chairman.

First of all, the rules of the Exchequer Court have been recently completely revised and republished in both languages. They are, I assure the hon. gentleman, as modern a set of rules as are available in the country right now. Some of them are modelled on some of the provincial Supreme Court rules, some of them are improvements on them. But the old English practice has been pretty well abandoned.

Secondly, this feature of tabling will allow the House to resurrect the debate and challenge the rules. It will be available. The House might well, by motion, decide to send the rules back to this Committee after the tabling. I would hope that when the scrutiny committee of the House is set up, an implementation of the report of the Committee on Statutory Instruments, that it might well be charged with reviewing this type of situation. The scrutiny committee might say, "Send those rules to the Standing Committee on Justice."

I think the hon. member has got what he wants here, pretty well.

Mr. Woolliams: I am not so sure I have because I think those rules were actually drawn by the officers of the Department of Justice, working it out with the judges. You say they have been republished—the rules of the Exchequer Court. I know what they say and I have had experience with them, and those rules are archaic. They are basically based on the old English practice.

Mr. Turner (Ottawa-Carleton): I think I had better send the hon. member a copy of the rules.

Mr. Woolliams: I have a copy and I have practiced, and I will name some of the rules. One is that on the pleadings, you can plead a case, set out your pleadings, and then under those rules the judge will determine the issue on applicatcon. There is nothing modern about that. You go back to the English rules, that is exactly the old practice. That is what we have pleadings for. The lawyer for the petitioner draws the pleadings, the lawyer for the respondent puts in the defence, and then you have the issue as a result of the discovery.

[*Interprétation*]

Le président: Monsieur Turner.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Puis-je parler à ce sujet? Merci, monsieur le président.

D'abord, les règles de la Cour de l'Échiquier ont été révisées récemment et publiées à nouveau dans les deux langues. Ces règles sont aussi modernes que n'importe quelles qu'on peut trouver au pays à l'heure actuelle, je puis en assurer l'honorable député. Quelques-unes sont inspirées des règles des Cours supérieures des provinces et d'autres en sont des améliorations. Mais l'ancienne coutume britannique a été abandonnée.

Deuxièmement, ce dépôt permettra à la Chambre de ressusciter le débat et de mettre en question les règles. Ce sera disponible. La Chambre pourrait fort bien décider, par voie de motion, de renvoyer les règles à votre Comité après le dépôt. J'espère que quand le comité d'enquête de la Chambre sera formé, à la suite de la mise en vigueur des recommandations dans le rapport du Comité sur les instruments statutaires, qu'il puisse examiner ce genre de situation. Ce comité-là pourrait alors dire d'envoyer ces règles au Comité permanent de la Justice.

Je crois que l'honorable député a ce qu'il veut ici.

M. Woolliams: Je n'en suis pas sûr, car je pense que ces règles ont été rédigées par les fonctionnaires du ministère de la Justice en compagnie des juges. Vous me dites que les règles de la Cour de l'Échiquier ont été publiées à nouveau. Je sais ce qu'on y dit, j'en ai l'expérience, et ces règles sont archaïques. Essentiellement, elles se fondent sur l'ancienne pratique britannique.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Je crois que je devrais envoyer un exemplaire des règles au député. J'en ai un exemplaire et j'en ai l'expérience.

M. Woolliams: Je vais vous citer certaines des règles. L'une c'est que pour les plaidoyers, vous pouvez plaider une cause, faire l'exposé des chefs d'accusation ou des moyens de défense, et ensuite, en vertu des règles, le juge décidera de la question sur demande. Il n'y a rien de moderne dans cela. On revient tout simplement aux règles britanniques. C'est l'ancienne pratique. C'est la raison pour laquelle nous avons un plaidoyer.

L'avocat du requérant formule la demande introductive d'instance, ensuite l'avocat du défendeur formule les conclusions de la défense et ensuite la cause est formulée à la suite de la communication.

[*Text*]

Take a look at the rules as they are. As far as I am concerned, I think they should come back to this Committee and be examined, then the average citizen of Canada will get a fair shake.

The Chairman: Thank you. Shall the amendment to Clause 46 carry?

Amendment agreed to.

Clause 46 as amended agreed to.

On Clause 52—*Judgements of Court of Appeal.*

Mr. Woolliams: God! It is just a railroad job.

The Chairman: Not really, Mr. Woolliams.

Mr. Woolliams: It really is. I like the Chairman, how he rushes these things through for the government.

The Chairman: Well, no. We gave you ample opportunity to expound your opinion.

An hon. Member: Too much.

Clause 52 agreed to.

On Clause 53—*Evidence.*

M. Cantin Monsieur le président, je propose:

Que le bill C-192 soit modifié par le retranchement des lignes 7 à 17 de la page 32 et leur remplacement par ce qui suit:

Admissibilité de la preuve «(2) Une preuve qui ne serait pas autrement admissible, est admissible, à la discrétion de la Cour et sous réserve de toute règle applicable en la matière, si, selon le droit en vigueur dans une province, ele est admissible en pareille matière devant une cour supérieure de cette province, nonobstant le fait qu'elle n'est pas admissible en vertu de l'article 36 de la *Loi sur la preuve au Canada.*»

The Chairman: Mr. Maxwell.

Mr. Maxwell: This is a very minor amendment that is proposed. It was proposed as a result of some representations that we had involving the use of the word "enforced". It was suggested that the word "enforced" might imply some sort of satisfaction that you had to obtain in order to use this, so we thought we would broaden it out and use the

[*Interpretation*]

Examinez les règles telles qu'elles sont à l'heure actuelle. En ce qui me concerne, je crois qu'elles devraient revenir au Comité ici afin d'être examinées. Alors le public canadien aurait justice.

Le président: Merci. L'amendement à l'article 46 est-il adopté?

L'amendement est adopté.

L'article 46, modifié est adopté.

L'article 52—*Jugements de la Cour d'appel.*

M. Woolliams: On nous fait littéralement avaler ce projet de loi!

Le président: Pas vraiment, M. Woolliams.

M. Woolliams: Ah, si! J'admire la façon dont le président fait voter en vitesse ces mesures législatives pour le gouvernement.

Le président: Non, nous vous avons donné suffisamment de temps pour exprimer vos opinions.

Une voix: Vous lui en avez trop donné.

L'article 52 est adopté.

Article 53—*Preuve.*

Mr. Cantin: Mr. Chairman, I move

That Bill C-192 be amended by striking out lines 6 to 16 on page 32 and substituting the following:

Admissibility of evidence '(2) Evidence that would not otherwise be admissible shall be admissible, in the discretion of the Court and subject to any rule that may relate to the matter, if it would be admissible in a similar matter in a superior court of a province in accordance with the law in force in any province, notwithstanding that it is not admissible by virtue of section 36 of the *Canada Evidence Act.*'

Le président: Monsieur Maxwell.

M. Maxwell: Il s'agit d'une toute petite modification que l'on propose à la suite d'instances qui ont été formulées au sujet de l'utilisation du terme «en vigueur». Il a été proposé que le terme «en vigueur» pourrait indiquer qu'il s'agissait de vous rendre raison d'une façon quelconque afin de l'appliquer, alors on a décidé d'en élargir le sens et d'utiliser le

[*Texte*]

words "proceeded with." This, of course, is a very important clause because it gives the court power to control the abuse of its process if it finds that there are proceedings in other tribunals that involve the same matter.

• 2200

The Chairman: Are there any comments?

Amendment agreed to.

Clause 53, as amended, agreed to.

On Schedule B

Mr. Cantin: I have an amendment to Part II.

The Chairman: An amendment to Part II of Schedule B?

Mr. Cantin: Yes.

The Chairman: What page, Mr. Cantin?

Mr. Cantin: Page 65.

Je propose que le Bill C-192 soit modifié

a) par le retranchement des item 1 et 2 dans la colonne II de l'annexe B figurant à la page 65 en face de la citation «Loi concernant la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, adoptée par le Parlement du Canada au cours de la deuxième session de la vingt-huitième législature», et leur remplacement par ce qui suit:

«L'article 26 est abrogé».

b) par le retranchement des item 1 et 2 dans la colonne II de l'annexe B figurant à la page 66 en face de la citation «Loi concernant les ressources en eau à l'intérieur du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest, adoptée par le Parlement du Canada au cours de la deuxième session de la vingt-huitième législature» et leur remplacement par ce qui suit:

L'article 21 est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«21. (1) Il peut être interjeté appel d'une décision ou ordonnance d'un office devant la *Cour d'appel fédérale* sur une question de droit ou une question de compétence, sur autorisation à cet effet de *ladite* Cour obtenue sur demande présentée dans le mois qui suit le jour où la décision ou l'ordonnance dont il est fait appel a été rendue, ou dans le délai supplémentaire que *ladite* Cour ou un juge de celle-ci autorise dans des circonstances spéciales.

[*Interprétation*]

terme «exécuté». Évidemment, l'article est très important car il accorde au tribunal le pouvoir de contrôler les abus de sa procédure s'il trouve qu'il y a des procès devant d'autres tribunaux qui impliquent la même question.

Le président: Y a-t-il des commentaires à ce sujet?

L'amendement est adopté.

L'article 53, modifié est adopté.

L'annexe B.

M. Cantin: J'ai un amendement à la partie II.

Le président: Vous avez un amendement à la partie II de l'annexe B?

M. Cantin: Oui.

Le président: Quelle page, s'il vous plaît?

M. Cantin: A la page 65.

I move that Bill C-192 be amended

(a) by striking out items 1 and 2 in Column II of Schedule B set out on page 65 opposite the citation "An Act respecting civil liability for nuclear damage, being an enactment of the Parliament of Canada passed in the Second Session of the Twenty-eight Parliament", and substituting the following:

'Section 26 is repealed.'

(b) by striking out items 1 and 2 in Column II of Schedule B set out on page 66 opposite the citation "An Act respecting inland water resources in the Yukon Territory and Northwest Territories, being an enactment of the Parliament of Canada passed in the Second Session of the Twenty-eighth Parliament", and substituting the following:

'Section 21 is repealed and the following substituted therefor:

"21. (1) An appeal lies from a decision or order of a board to the *Federal Court of Appeal* upon a question of law, or a question of jurisdiction, upon leave therefor being obtained from *that* Court on application made within one month after the making of the decision or order sought to be appealed from or within such further time as *that* Court or a judge thereof under special circumstances allow.

[*Text*]

(2) Un appel ne peut être interjeté après que l'autorisation à cet effet a été obtenue en vertu du paragraphe (1) s'il n'est enregistré à la *Cour d'appel fédérale* dans les soixante jours qui suivent le jour où l'ordonnance autorisant l'appel a été rendue.

(3) Tout procès-verbal ou autre pièce d'un office ou tout document émis par un office sous forme de décision ou d'ordonnance, s'il concerne l'attribution, le renouvellement, la modification, ou l'annulation d'un permis, est censé aux fins de l'article 20 et du présent article, être une décision ou une ordonnance de l'office.»

The Chairman: Mr. Thorson.

Mr. Thorson: I can explain this, I think, quite briefly, Mr. Chairman. Part II of Schedule B of the Bill deals with bills that are in the House now and rather than come back at a later session to change those bills we have adopted the technique of having Part I deal with laws that are now on the statute books and Part II deal with the pending bills before the House.

The provision in (b) which amends the Northern Inland Waters bill is simply to substitute a reference to the federal court of appeal for the reference that has appeared in the bill during its passage through Parliament. That was the reference to the Exchequer Court.

The first amendment amends the Nuclear Liability bill and simply rewrites Section 26 of the bill which deals with appeals from commissions established under Part II of that bill, the way we would write it in the light of the existence of the new Federal Court Bill.

Mr. Alexander: As a matter of interest, I have not counted them, but how many acts are affected under Part I or how many bills, or at least how many pieces of legislation are affected?

Mr. Thorson: Mr. Chairman, we found on examining the references in the statute law, the references to the Exchequer Court, that there were something over 140 different statutes where there have to be substituted references. We took care of the straight substituted references by one general clause in the bill that simply provides for the substitution of the new name for the old name. These statutes specifically mentioned in Part I of Schedule B are cases where a substantive

[*Interpretation*]

(2) No appeal lies after leave therefor has been obtained under subsection (1) unless it is entered in the *Federal Court of Appeal* within sixty days from the making of the order granting leave to appeal.

(3) Any minute or other record of a board or any document issued by a board in the form of a decision or order shall, if it relates to the issue, renewal, amendment or cancellation of a licence, be deemed for the purposes of section 20 and this section to be a decision or order of the board."

Le président: Monsieur Thorson.

M. Thorson: Je puis expliquer la chose assez brièvement je le crois, monsieur le président. La partie II de l'annexe B du bill traite des bills qui sont actuellement devant la Chambre. Plutôt que de revenir à une nouvelle séance pour changer ces bills, nous avons adopté la méthode selon laquelle la partie I traite des bills qui sont actuellement dans les statuts et la partie II traite des bills qui sont devant la Chambre.

La disposition à l'alinéa b) qui modifie le projet de Loi sur les eaux intérieures du Nord est simplement pour remplacer par la mention de la cour fédérale d'appel la mention qui figurait dans le bill lors de son adoption à la Chambre. Il s'agissait de la mention de la Cour de l'Échiquier.

La première modification modifie le bill sur la responsabilité nucléaire et nous donne simplement un nouveau libellé de l'article 26 du bill qui traite des appels des commissions établies, dans la deuxième partie de ce bill, de la façon dont nous voudrions rédiger ce bill d'après le nouveau Bill sur la Cour fédérale du Canada.

M. Alexander: Je ne les ai pas comptées mais, combien y a-t-il de mesures législatives qui sont touchées par la partie I?

M. Thorson: Monsieur le président, en examinant les références à la Cour de l'Échiquier, qu'il y a au-delà de 140 statuts différents où il faudra remplacer des références. Nous avons réglé le problème des références ordinaires par une clause générale dans le bill qui prévoit tout simplement le remplacement de l'ancien nom par le nouveau nom. Les statuts qui sont mentionnés en particulier dans la partie I de l'annexe B sont ceux où il y a un changement dans la substance du bill. Dans la plu-

[*Texte*]

change is being made. In most cases the change relates to the taking of the appeal to the Federal Court of Appeal in place of the Supreme Court of Canada in the first instance.

Amendment agreed to.

Schedule B, as amended, agreed to.

Clause 1 agreed to.

Title agreed to.

The Chairman: Shall I report the Bill?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Shall I order a reprint of Bill C-192 as amended for distribution to members of Parliament?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thank you for your stamina, endurance and patience. Mr. MacGuigan?

Mr. MacGuigan: Mr. Chairman, I just wanted to propose that the letter from Mr. Thomson might be printed as an appendix to today's proceedings because we refer to it rather frequently.

The Chairman: Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Turner: Gentlemen, with permission of the Chairman, I have been almost a constant visitor before this Committee in this session of the House and I want to say that I have enjoyed the encounters from all sides of the table and I appreciate the constructive work that the Committee has done. I think several of the bills that have been introduced by me—I am speaking for myself—have been improved quite considerably by the work of this Committee.

Mr. Woolliams: I want it on record that I oppose this Bill.

The Chairman: Thank you, Mr. Woolliams.

[*Interprétation*]

part des cas les changements se rapportent à l'introduction d'un recours devant la Cour fédérale d'appel au lieu de la Cour suprême du Canada en première instance.

L'amendement est adopté.

L'Annexe B, modifiée est adoptée.

L'article 1 est adopté.

Le titre est adopté.

Le président: Êtes-vous d'accord que le bill soit rapporté?

Des voix: D'accord.

Le président: Voulez-vous que j'ordonne une réimpression du Bill C-192 amendé pour être distribué aux membres du Parlement?

Des voix: D'accord.

Le président: Je vous remercie de votre endurance et de votre patience. M. MacGuigan?

M. MacGuigan: Monsieur le président, je propose que la lettre de M. Thomson soit imprimée en annexe aux procédures d'aujourd'hui parce qu'on y a référé souvent.

Le président: D'accord?

Des voix: D'accord.

M. Turner (Ottawa-Carleton): Messieurs, avec la permission au président, je tiens à vous dire que j'ai été présent constamment à ce Comité pendant la présente session et que j'ai déjà présentés moi-même—je parle en ventions de tous les députés, et j'apprécie le travail constructif qui a été accompli par le Comité. Je pense que plusieurs des bills que j'ai déjà présentés moi-même—je parle en mon nom—ont été améliorés considérablement par le travail du Comité.

M. Woolliams: Je voudrais que l'on note que je suis opposé à l'adoption de ce Bill.

Le président: Merci, monsieur Woolliams.

APPENDIX "D"

CAMPBELL, GODFREY AND LEWTAS
BARRISTERS AND SOLICITORS

P.O. BOX 36

TORONTO-DOMINION CENTRE
TORONTO 111
CANADA

May 28, 1970

Lincoln M. Alexander, M.P.,
House of Commons,
Ottawa, Canada.

Dear Mr. Alexander:

Re: Administrative Law Section of the Ontario Branch of the Canadian Bar Association.

Thank you for your letter of May 20.

Because it is obvious that the proposed legislation is being dealt with promptly in Committee this subsection of the Ontario Branch of the Canadian Bar Association considers it appropriate that some preliminary problems be raised at this stage with respect to some aspects of the Bill.

We are concerned with administrative law and accordingly those sections which are of most particular interest to us are sections 18, 28 and 52. We think that it is desirable that a Court be invested power to review decisions of Federal boards and commissions. It is to be expected that section 28 will afford a more effective, more efficient and less costly method of attack on a decision of such a board than was available through the common law writs of certiorari, prohibition and mandamus.

Accordingly any difficulties which we see in the administrative law views of Bill C-192 relate to problems of interpretation and draftsmanship.

Section 18 gives the Trial Division exclusive original jurisdiction to grant extraordinary remedies against Federal tribunals. Section 28(3) provides that if the Court of Appeal has jurisdiction under section 28 to review a decision, the Trial Division has no jurisdiction to entertain any proceeding in respect of that decision. It seems to me that the language of section 28(1) is broad enough to give the Court jurisdiction to review any decision which could be attacked by the common law writ of certiorari. Therefore, it would follow that the effect of section 28(3) is to virtually divest the Trial Division of any jurisdiction in

APPENDICE «D»

CAMPBELL, GODFREY AND LEWTAS
Barristers & Solicitors

P.O. Box 36—Toronto—Dominion Centre—
Toronto 111
Canada

Le 28 mai 1970

M. Lincoln M. Alexander, député
Chambre des communes
Ottawa, Canada

Monsieur,

Sujet: Section de droit administratif de l'Association du Barreau canadien, division de l'Ontario.

Je vous remercie pour votre lettre du 20 mai.

Comme il est évident que le projet de loi est examiné rapidement par le Comité, cette sous-section de la division ontarienne de l'Association du Barreau canadien considère qu'à ce moment-ci, il est approprié de soulever certains problèmes préliminaires qui ont trait à certains aspects du bill.

Nous nous intéressons au droit administratif et aux articles qui ont un intérêt particulier pour nous, les articles 18, 28 et 52. Nous croyons qu'il est souhaitable qu'une cour soit investie des pouvoirs d'examiner les décisions des commissions ou offices fédéraux. On prévoit que l'article 28 offrira un moyen plus efficace, et moins coûteux d'attaquer une décision d'une telle commission que ne le prévoyaient les injonctions de droit commun de *certiorari,* de prohibition ou de *mandamus.*

De la même façon, les difficultés que nous voyons dans les vues du droit administratif du bill C-192 ont trait au problème d'interprétation et de rédaction.

L'article 18 donne à la Division de première instance une compétence exclusive en première instance de recours extraordinaire contre les tribunaux fédéraux. L'article 28 (3) prévoit que si la Cour d'Appel a compétence en vertu de l'article 28 d'examiner une décision, la Division de première instance est sans compétence pour connaître de toute procédure relative à cette décision ou ordonnance. Il me semble que les termes de l'article 28 (1) sont suffisamment larges pour donner à la Cour compétence d'examiner toute décision qui pourrait être attaquée par un bref des *certiorari* de droit commun. En conséquence, il s'en-

the field of extraordinary remedies. It may be suggested that the remedies of injunction and prohibition are sometimes sought before an order or decision is made and that such relief is not available before the review tribunal established by section 28. If that is so and if that is the only area of jurisdiction to be left in the Trial Division I would hope that section 18 might be clarified in that regard.

Section 28(1) vests the Court of Appeal with power to "hear and determine an application to review and set aside a decision or order". That power seems to be enlarged by section 52(d) which gives the Court the additional power to refer the matter back to the tribunal with appropriate directions. In my view section 28 should define the complete power of the Court of Appeal in an application to review.

There are many Federal tribunals which are not required to give reasons for their decisions. If a tribunal does not give reasons a Court on an application to review may find it impossible to determine whether or not an error of law has been made. It is logical that the distinction between error of law on the face of the record and not on the face of the record be abolished. However, to be an effective ground of review one cannot deal with errors of law not on the face of the record without giving some direction with respect to the content of the record and proof of proceedings before a tribunal.

In reviewing section 28 one must bear in mind that there are tribunals which fall within the scope of that section which are not obliged to keep a transcript of evidence or to give reasons for decision. I am not suggesting that there need be a statutory requirement that all tribunals must secure the services of a court reporter at all times. I am concerned, however, that section 28 be effective and workable as against all tribunals falling within its scope.

Section 28 (1) (c) includes as a ground for setting aside a decision an erroneous finding of fact that is perverse or capricious. I am concerned that the following words "or without due regard for the material before it" could be construed so as to give a Court unreasonably wide powers to review findings of fact made by tribunals. It is desirable that decisions be quashed if they depend on findings of fact which are capricious or perverse. If it is intended that the "due regard" referred to in section 28 (1) (c) is a requiresuit que l'effet de l'article 28 (3) est de priver virtuellement la Division de première instance de toute compétence dans le domaine des recours extraordinaires. On peut suggérer que les recours d'injonction et de prohibition sont quelquefois recherchés avant qu'un ordre ou une décision soit prise et qu'un tel redressement n'est pas accessible devant le tribunal d'examen institué par l'article 28. Si tel est le cas, et si c'est là le seul secteur de compétence que conserve à la Division de première instance, j'ose espérer qu'on pourrait rendre plus clair l'article 18 sous ce chapitre.

L'article 28 (1) donne à la Cour d'Appel le pouvoir «d'entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance». Cette compétence semble élargie par l'article 52 (d) qui donne à la Cour l'autorité additionnelle de renvoyer la question au tribunal avec directives appropriées. Selon moi, l'article 28 devrait définir l'entière compétence de la Cour d'Appel dans une demande d'examen.

Il y a de nombreux tribunaux fédéraux qui ne sont pas requis de donner les raisons de leur décision. Si un tribunal ne donne pas de raisons, une cour peut se trouver dans l'impossibilité de déterminer si oui ou non une erreur de droit a été faite dans une demande d'examen. Il est logique que la distinction entre une erreur de droit à la lecture ou non du dossier soit abolie. Toutefois, pour que ce soit un terrain efficace d'examen, on ne peut traiter des erreurs de droit qui ne sont pas faites à la lecture du dossier, sans donner quelques indications concernant le contenu du dossier et une preuve des délibérations devant le tribunal.

En réexaminant l'article 28, il faut se souvenir qu'il y a des tribunaux placés dans le cadre de cet article qui ne sont pas obligés de conserver une transcription des témoignages ou de donner les raisons de leur décision. Je ne veux pas dire par là qu'il il y ait besoin d'une exigence statutaire portant que tous les tribunaux doivent retenir les services des sténographes juridiques en tout temps. Je m'inquiète, toutefois, que l'article 28 puisse être efficace et possible pour tous les tribunaux placés dans ce cadre.

L'article 28 (1) c) comprend comme raison d'annulation d'une décision, une conclusion de faits erronés qui est absurde ou arbitraire. Je crains que les mots suivants «ou sans tenir suffisamment compte des éléments portés à sa connaissance» pourraient être interprétés de façon à donner à la Cour des pouvoirs déraisonnablement larges d'examiner les décisions de faits prises par les tribunaux. Il est souhaitable que les décisions soient annulées si elles se fondent sur des conclusions de faits qui sont absurdes ou arbitraires. Si on prétend

ment only that the board look at all the material, that is another way of saying that the board must not behave capriciously or perversely. If the "due regard" gives the Court the power to weigh the evidence and consider that a decision should be set aside because in the opinion of the Court the balance of the evidence leads to a certain conclusion, the Court is then given extraordinarily wide powers of review. As we all know boards take into account police and administrative considerations which are not available to Courts of law. Accordingly I think some consideration should be given to removing the words "or without due regard for the material before it" from the language of 28 (1) (c).

The whole question of boards taking into account policy matters and matters of which the board has general knowledge creates problems for a review tribunal. It is obvious that boards must act on certain considerations not established in the evidence. When those occasions occur a Court sitting in review will have difficulty determining whether the tribunal paid "due regard" to the material or whether the tribunal made an error in law. I would hope that a requirement coud be imposed that tribunals taking into account matters outside the record would be obliged to disclose that fact on the record and to give a right to make argument and to call evidence with respect to those considerations to persons directly affected by any order.

I note that applications for review will be dealt with by three Judges of the Court of Appeal and that it is contemplated that applications will be dealt with promptly and in hearings held in various parts of Canada. I hope that there will be sufficient Judges appointed over the years to ensure that delays in securing hearing dates do not frustrate the intention of this legislation.

I assume from a reading of sections 18 and 28 (3) that the intention of Parliament is to remove motions to quash decisions of Federal tribunals from Provincial Courts. I am not sure that that intention has been achieved. Although section 18 at first glance gives the Trial Division of the Federal Court exclusive original jurisdiction within these areas, that jurisdiction is largely removed by section 28 (3). Section 28 does not indicate that the Court of Appeal has "exclusive jurisdiction" but only that the availability of its jurisdiction prohibits the Trial Division of the Federque les mots «tenir suffisamment compte» mentionnés à l'article 28 (1) c) n'est qu'une exigence seulement pour que la Commission examine tous les éléments, c'est une autre façon de dire que la Commission ne doit pas se comporter de façon absurde ou arbitraire. Si les mots «tenir suffisamment compte» donnent à la Cour le pouvoir de soupeser les témoignages et de considérer qu'une décision devrait être annulée de l'avis de la Cour, le reste des témoignages porte à une certaine conclusion, la Cour reçoit alors des pouvoirs d'examen extraordinairement élargis. Comme nous le savons tous, les commissions tiennent compte des considérations politiques et administratives qui n'existent pas dans les Cours de droit. A cause de cela, je crois qu'il faudrait penser à enlever les mots «ou sans tenir suffisamment compte des éléments portés à sa connaissance» des termes de l'article 28 1) c).

Le tribunal d'examen fait face à des problèmes que crée toute la question des commissions qui tiennent compte des questions de politique et des questions sur lesquelles la Commission a une connaissance générale. Il est évident que les commissions doivent agir selon certaines considérations non établies dans les témoignages. Lorsque ces occasions se présentent, une cour qui se réunit pour examen aura de la difficulté à déterminer si le tribunal a tenu «suffisamment compte» des éléments ou si le tribunal a fait une erreur de droit. J'ose espérer qu'on pourrait exiger que les tribunaux qui tiennent compte des questions étrangères au dossier soient obligés de dévoiler ce fait sur le dossier et qu'on donne droit de présenter des arguments et d'appeler en témoignage pour ce qui est de ces considérations les personnes directement affectées par une ordonnance.

Je remarque que les demandes d'examen seront traitées par trois juges de la Cour d'Appel et il est prévu qu'elles seront traitées rapidement lors de séances tenues dans diverses parties du Canada. J'espère qu'au cours des années il y aura suffisamment de juges nommés pour éviter que des retards dans les dates d'audiences ne frustrent l'interprétation de cette loi.

Je suppose, à la lecture des articles 18 et 28 (3), que le Parlement a l'intention de supprimer les motions pour annuler les décisions des tribunaux fédéraux venant des cours provinciales. Je ne suis pas certain que cette intention a été réalisée. Même si l'article 18, au premier coup d'œil, donne à la Division de première instance de la Cour fédérale la compétence exclusive en première instance dans ces domaines, cette compétence est en grande partie enlevée à l'article 28 (3). L'article 28 ne mentionne pas que la Cour d'Appel a «la compétence exclusive» mais seulement que la

al Court from entertaining any proceeding. Thus I am concerned that it may not be clear as to whether the Trial Division of a Provincial Court retains jurisdiction within these areas.

While the intention of section 29 is audible and applications for review are undesirable if appeal proceedings are available, some special thought might be given to those occasions when the appeal is to the Governor-in-Council or the Treasury Board. If the subject of the appeal is a pure question of law I wonder if those bodies are best equipped to cope with the problem. To the extent, of course, that the matter in appeal involve matters of policy obviously the Court must not have the power to interfere.

We are concerned also about the procedure established in 28(2) for bringing an application for review. I note that the application can be made by the Attorney General of Canada. I presume it is intended that that would occur only if the Government of Canada is a party affected by the decision. I wonder if for purposes of this section the Attorney General of Canada represents all other Ministers of the Crown. The time for application is ten days after a person directly affected has been given notice of the order or decision of the board. Obviously there are occasions in which persons directly affected by an order or decision do not appear before the board. In that event the board will not communicate the decision to them. If the board does not so communicate then that person's right of appeal runs indefinitely. It is unreasonable that a right of appeal should be an indefinite one as it seems unreasonable to require a board to communicate its decision to all persons directly affected by it. We know, for example, that all persons employed in an industry are directly affected by an application for certification made by a trade union. In my view it is not now and should not be in the future the practice of the board to communicate to each employee separately.

The objection would to a large extent be removed if the requirement that the communication by the board be removed and if the ten days run from the time when the substance of the order or decision is brought to the attention of the person affected by it.

disponibilité de cette compétence empêche la Division de première instance de la Cour fédérale de la connaissance de toute procédure. Je m'inquiète donc du fait qu'il ne soit pas clair que la Division de première instance d'une cour fédérale conserve la compétence dans ce domaine.

Même si l'intention de l'article 29 est compréhensible et que les demandes d'examen ne soient pas souhaitables si les procédures d'appel sont disponibles, il faudrait accorder une attention particulière à ces occasions lorsque l'appel s'adresse au gouverneur en conseil ou au Conseil du Trésor. Si le sujet de l'appel est une pure question de droit, je me demande si ces organismes sont les mieux équippés pour faire face au problème. Dans la mesure évidemment où la question en appel des questions de politique, il est évident que la Cour ne doit pas avoir le pouvoir d'intervenir.

Nous nous inquiétons également de la procédure établie à l'article 28 (2) par la présentation d'une demande à l'examen. Je remarque que la demande peut être faite par le Procureur général du Canada. Je suppose que l'on veut dire que cela arriverait seulement si le gouvernement du Canada était une partie affectée par la décision. Je me demande si aux fins de cet article le Procureur général du Canada représente tous les autres ministres de la Couronne. Le délai de la demande est de dix jours après qu'une personne directement affectée a reçu une communication de l'ordonnance ou de la décision de la Commission. Évidemment, il y a des occasions où des personnes directement affectées par une ordonnance ou une décision ne paraissent pas devant la Commission. Dans ce cas, la Commission ne peut leur communiquer la décision. Si la Commission ne peut leur communiquer la décision, en conséquence, le droit d'appel de cette personne dure indéfiniment. Il n'est pas raisonnable qu'un droit d'appel soit indéfini de même qu'il ne semble pas raisonnable d'exiger qu'une commission communique sa décision à toutes les personnes directement affectées par elle. Nous savons, par exemple, que toutes les personnes employées dans une industrie sont directement affectées par une demande de certification faite par un syndicat. A mon avis, ce n'est pas l'habitude de la Commission actuellement, et ce ne devrait pas l'être à l'avenir, de communiquer avec chaque employé séparément.

L'objection serait en grande partie annulée si l'exigence de la communication par la Commission était enlevée et si les dix jours commençaient au moment où la substance de l'ordonnance ou de la décision était portée à l'attention de la personne qui en est affectée.

We notice that procedural directions for filing and serving notices of appeal which appear in section 27 are not found in section 28. Because there can be some argument as to the proper purpose before the Court on an application for review I think that such directions would be useful.

In my letter to you of May 13, 1970 I indicated that this sub-committee is examining some of these administrative law problems in some depth. Notwithstanding the fact that that examination has not been concluded I thought it appropriate that these comments be made at this time because the Bill is being given consideration now.

If after considering my comments you would like to have oral representations by me or a member of my committee we will be pleased to meet your convenience.

Yours very truly,
Claude R. Thomson
(Chairman)

Nous remarquons que les directives de procédure sur la façon de déposer et de signifier l'appel qui paraissent à l'article 27 ne se retrouvent pas à l'article 28. Parce qu'il peut y avoir des discussions concernant l'objectif d'une demande d'examen, propre devant la Cour, je crois que de telles directives seraient utiles.

Dans la lettre que je vous ai adressée le 13 mai 1970, je mentionnais que le sous-comité étudie en profondeur certains de ces problèmes de droit administratif. En dépit du fait que cet examen n'a pas été exécuté, j'ai pensé qu'il serait approprié à ce moment-ci de faire mes commentaires étant donné que le bill est présentement à l'étude.

Si après avoir examiné mes commentaires, vous désirez que je présente, ou qu'un membre de mon Comité présente des représentations, nous sommes à votre service.

Le président,
Claude R. Thomson.

Queen's Printer for Canada, Ottawa, 1970
Imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa, 1970

BINDING SECT. MAY 10 1972